LA ARQUITECTURA DE LA LIBERTAD POLÍTICA

DANIEL PRIETO PASARÍN

LA ARQUITECTURA DE LA LIBERTAD POLÍTICA.

DANIEL PRIETO PASARÍN.

"La Libertad no puede otorgarse; es, necesariamente, una conquista"

© 2026. Esta obra está bajo licencia abierta a través de CC BY-NC-ND 4.0

Fotografía portada ©Daniel Prieto.

Usted es libre de:

1. **Compartir** — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato
2. El licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

Bajo los siguientes términos:

1. **Atribución** — Usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo del licenciante.
2. **NoComercial** — Usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
3. **SinDerivadas** — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no podrá distribuir el material modificado.
4. **No hay restricciones adicionales** — No puede aplicar términos legales ni medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia.

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO I

La necesidad de la libertad política

Durante siglos el pensamiento político ha discutido cómo debe organizarse el poder. Las formas de Estado, los sistemas de gobierno y las distintas instituciones han ocupado el centro de ese debate, como si el problema fundamental consistiera en determinar quién gobierna o cómo se gobierna.

Sin embargo, todas esas discusiones suelen partir de una pregunta equivocada.

Antes de decidir cómo debe organizarse el poder conviene preguntarse por qué un hombre puede aceptar ser gobernado sin dejar de ser libre.

Éste es el verdadero problema político.

No se trata simplemente de limitar el poder ni de distribuirlo entre distintos órganos del Estado. Tampoco consiste en garantizar derechos individuales o celebrar elecciones periódicas. Todo ello puede existir y, sin embargo, la libertad política seguir siendo imposible.

La cuestión decisiva es otra: ¿qué hace legítimo el poder?

Mientras esa pregunta permanezca sin respuesta, cualquier organización institucional será siempre vulnerable a la arbitrariedad, aunque se presente bajo las formas más respetables del constitucionalismo o de la democracia.

La historia política de Occidente puede contemplarse como una larga búsqueda de esa legitimidad. Cada época creyó haber encontrado la respuesta definitiva. Unas veces se buscó en la voluntad del monarca. Otras, en la nación, en el pueblo, en la ley o en el Parlamento. Con frecuencia se identificó la legalidad con la legitimidad y se supuso que bastaba con el procedimiento adecuado para justificar el poder.

Pero una ley puede ser válida y no ser justa. Una mayoría puede imponerse sin representar realmente a la comunidad política. Incluso unas instituciones formalmente impecables pueden convertirse en instrumentos de dominación cuando han perdido el fundamento que les daba sentido.

Por eso la libertad política no puede definirse por la existencia de determinadas instituciones. Debe definirse por la relación que esas instituciones mantienen con el principio que las legitima.

Ésta será la pregunta que recorrerá todo este libro.

No estudiaremos las instituciones como realidades aisladas, sino como partes de un mismo orden. Un orden en el que cada elemento cumple una función precisa y encuentra su justificación en aquello que lo precede. Sólo siguiendo ese orden será

posible comprender por qué la representación política, la Constitución o la separación de poderes no son técnicas independientes, sino momentos sucesivos de una misma arquitectura de la libertad.

Nuestro propósito no consiste en proponer una reforma política ni en añadir una teoría más a las muchas que ya existen. Es más sencillo y, al mismo tiempo, más ambicioso. Consiste en recorrer el camino que va desde la pregunta más elemental —qué significa ser políticamente libre— hasta las instituciones capaces de garantizar esa libertad sin convertir nunca el poder en su propio fundamento.

Porque la libertad política no comienza cuando un pueblo vota.

Comienza cuando ningún poder puede atribuirse el derecho de gobernar por sí mismo.

La libertad política como problema específico

Cuando se habla de libertad, casi siempre se piensa en la esfera individual. Se entiende por libre quien puede expresar sus ideas, profesar sus creencias, elegir su modo de vida o disponer de su propiedad sin interferencias arbitrarias. Estas libertades constituyen conquistas irrenunciables de la civilización moderna y forman parte de la dignidad de toda persona.

Sin embargo, ninguna de ellas responde todavía a la pregunta que hemos formulado.

Todas presuponen la existencia de un poder capaz de reconocerlas, garantizarlas y protegerlas. Incluso cuando ese poder se encuentra limitado por la ley, permanece intacta una cuestión previa: ¿de dónde procede su legitimidad?

La libertad política comienza precisamente allí donde termina la explicación de las libertades individuales. No se refiere, en primer lugar, a lo que cada persona puede hacer dentro del orden establecido, sino al fundamento mismo de ese orden. Pregunta por qué una comunidad acepta unas instituciones determinadas y por qué quienes ejercen el poder pueden hacerlo sin convertirse en dueños de la sociedad.

Esta diferencia suele pasar inadvertida porque las democracias contemporáneas identifican con frecuencia la libertad política con la existencia de derechos fundamentales o de procedimientos electorales. Sin embargo, ambos elementos pertenecen ya al orden constituido. Describen el funcionamiento de un sistema político, pero no explican su legitimidad.

La cuestión, por tanto, no consiste sólo en saber cómo se gobierna una sociedad, sino en comprender por qué ese gobierno puede considerarse legítimo sin descansar en la fuerza, la tradición o la mera voluntad de una mayoría.

Mientras esta pregunta permanezca sin respuesta, la libertad política seguirá siendo confundida con la simple existencia de garantías jurídicas. Y, sin embargo, una sociedad puede disfrutar de amplios derechos civiles y carecer de auténtica libertad política si el fundamento del poder permanece fuera del alcance de la comunidad.

Por eso conviene distinguir desde el principio dos planos que con frecuencia aparecen mezclados. Uno corresponde a las libertades que el orden jurídico reconoce y protege. El otro pertenece a la libertad que hace posible la existencia de ese mismo orden. Las primeras sólo pueden comprenderse plenamente cuando se descubre la segunda.

El propósito de este libro consiste precisamente en recorrer ese camino.

No iremos desde las instituciones hacia el fundamento.

Iremos desde el fundamento hacia las instituciones.

Sólo así será posible comprender por qué la libertad política no constituye una libertad más entre las muchas que posee el ser humano, sino aquella de la que dependen todas las demás.

El fundamento no puede nacer del poder

Si la libertad política depende del origen legítimo del poder, la cuestión decisiva consiste en determinar dónde se encuentra ese fundamento.

La respuesta habitual de la teoría política moderna ha consistido en buscarlo dentro de las propias instituciones. Unas veces se ha identificado con la ley; otras, con la voluntad de la mayoría; otras, con el Parlamento, el Estado o la Constitución. Todas estas respuestas tienen un rasgo común: sitúan el origen de la legitimidad en el mismo ámbito donde posteriormente se ejerce el poder.

Sin embargo, esta solución encierra una contradicción difícil de evitar.

Ninguna institución puede ser fundamento de sí misma.

Una ley puede obligar porque existe un orden que la reconoce como válida, pero no puede explicar por qué ese orden merece obediencia. Del mismo modo, una mayoría puede decidir conforme a las reglas establecidas, pero esas reglas no nacen del acto mismo de decidir. Incluso la Constitución, por importante que sea para la organización del Estado, presupone siempre una decisión anterior que hizo posible su existencia.

Cuando el fundamento se identifica con alguna institución del propio Estado, el poder termina justificándose por el simple hecho de existir. La legitimidad deja entonces de depender de un principio exterior y comienza a confundirse con la eficacia del orden constituido. El Estado ya no aparece como una organización creada para servir a la comunidad política, sino como el origen de su propia autoridad.

Éste constituye el error común de todas las doctrinas que atribuyen la legitimidad al poder ya constituido. Cambian los nombres —ley, Parlamento, pueblo soberano o Estado—, pero la estructura del razonamiento permanece inalterada: aquello que debería ser explicado se convierte en la explicación.

La libertad política exige precisamente lo contrario. Exige que el fundamento permanezca siempre distinto del poder que legitima. Sólo de ese modo el poder puede ser juzgado desde un principio que no dependa de él mismo.

Ésta será la idea que orientará el resto de nuestra investigación.

Porque sólo cuando el fundamento permanece fuera del poder constituido resulta posible comprender por qué ninguna institución puede atribuirse el derecho de gobernar por sí misma.

El fundamento pertenece a la comunidad política

Si ninguna institución puede legitimar por sí misma el poder que ejerce, el fundamento debe buscarse fuera del orden ya constituido. Pero esa exterioridad no significa que pertenezca a una realidad abstracta ni a un principio metafísico separado de la vida política.

El fundamento sólo puede residir en la propia comunidad cuya convivencia pretende organizar el Estado.

Toda organización política existe para una comunidad determinada y no al contrario. Las instituciones no crean la comunidad; nacen de ella. La organización permanente del poder deriva de la decisión constituyente de esa comunidad y no puede convertirse en el origen de la legitimidad que la hizo posible.

Esta afirmación, aparentemente sencilla, modifica profundamente la comprensión del poder político. Si la comunidad es anterior al Estado, también lo es el principio que legitima su existencia. Ningún órgano estatal puede apropiarse de ese fundamento sin alterar el orden del que procede su propia autoridad.

Por ello, la legitimidad política nunca puede identificarse con la mera legalidad. La legalidad pertenece al funcionamiento del orden constituido; la legitimidad pertenece a la relación permanente entre ese orden y la comunidad política que le dio origen.

Mientras esa relación permanezca viva, el poder conserva su justificación. Cuando se rompe, las instituciones pueden seguir funcionando, las leyes pueden continuar aplicándose y las elecciones pueden celebrarse regularmente. Sin embargo, el orden político comienza a vaciarse de aquello que lo legitimaba.

No desaparece necesariamente el Estado.

Desaparece algo más profundo.

Desaparece la correspondencia entre el poder y la comunidad de la que decía proceder.

Ahí reside el verdadero problema de toda teoría de la libertad política.

El nombre del fundamento

La comunidad política no permanece unida únicamente por la historia, la cultura o las tradiciones compartidas. Permanece unida, sobre todo, por la capacidad de reconocerse como el único sujeto legítimo para instituir el orden político bajo el que decide convivir.

A esa capacidad originaria llamaremos **libertad constituyente**.

No designa un procedimiento jurídico ni un momento excepcional de la historia. Designa la libertad política en su forma más radical: la facultad colectiva de instituir un orden político cuya legitimidad no procede de ningún poder anterior.

Todas las instituciones que aparecerán a lo largo de este libro —la Constitución, la representación política, la sociedad política, la separación de poderes y el propio Estado— sólo podrán comprenderse adecuadamente si se consideran como momentos sucesivos de la institucionalización de esa libertad originaria.

La libertad constituyente no constituye una libertad más entre las muchas que puede ejercer una comunidad política. Es aquella de la que dependen todas las demás. No nace de las instituciones; las hace posibles. No recibe legitimidad del Estado; se la otorga. No es una consecuencia del orden político; es su fundamento.

El comienzo de un recorrido

Si la libertad política depende de un fundamento anterior al poder constituido, la cuestión decisiva deja de ser qué instituciones posee un Estado para convertirse en otra mucho más radical: **¿cómo puede una comunidad organizar políticamente su libertad sin perder nunca el fundamento que la hace posible?**

Ésta será la pregunta que recorrerá las páginas siguientes.

La respuesta no podrá encontrarse en una institución aislada ni en un procedimiento determinado. Exigirá comprender un orden completo en el que cada elemento encuentre su sentido en el que le precede. La libertad constituyente aparecerá así como el principio fundante; la Constitución, como la forma de organizar el poder; la representación, como la mediación permanente entre la comunidad y el Estado; y la separación de poderes, como la garantía de que ninguna institución pueda apropiarse jamás del fundamento del que todas proceden.

Sólo entonces será posible comprender que la libertad política no consiste simplemente en participar en el poder, sino en habitar un orden institucional donde ningún poder pueda convertirse en el origen de su propia legitimidad.

El recorrido comienza, por tanto, allí donde termina la explicación habitual de la democracia: en la búsqueda del fundamento de la libertad política.

CAPÍTULO II

La libertad política como realidad colectiva

Toda libertad presupone un sujeto capaz de ejercerla.

Cuando hablamos de las libertades individuales, ese sujeto resulta evidente. Cada persona quien piensa, elige, crea, trabaja, cree o se expresa libremente. La titularidad de esas libertades corresponde al individuo porque afectan directamente a su vida personal.

La libertad política plantea una cuestión distinta.

No consiste en decidir sobre la propia existencia, sino en participar en la constitución del orden bajo el que habrá de convivir una pluralidad de personas igualmente libres. Su objeto ya no es la conducta individual, sino el orden común.

Por esta razón, la libertad política no puede ejercerse aisladamente. Ningún individuo, por sí solo, puede instituir un orden político legítimo para los demás. La idea de libertad política presupone la existencia de una comunidad cuyos miembros se reconocen recíprocamente como iguales en la facultad de decidir acerca del fundamento de su convivencia.

Esta afirmación modifica profundamente la perspectiva desde la que suele abordarse la política. Con frecuencia se entiende la sociedad como una simple suma de individuos cuyos intereses deben ser armonizados mediante el Estado. Sin embargo, esa explicación resulta insuficiente para comprender el origen de la legitimidad política. Una agregación de voluntades particulares nunca explica por sí misma la aparición de un sujeto capaz de instituir un orden común.

Antes de existir un Estado, antes incluso de existir una Constitución, debe existir una comunidad que pueda reconocerse como autora del orden político que decide establecer.

Ahí comienza toda teoría de la libertad política.

No el Estado. No la Constitución. La comunidad política.

La comunidad política no nace de una identidad, sino de una relación

La existencia de una comunidad humana no basta para explicar la aparición de una comunidad política.

Los hombres pueden compartir una historia, una lengua, unas tradiciones o un territorio común sin llegar por ello a constituirse en el sujeto de un orden político libre. Todos esos elementos pueden favorecer la convivencia, pero ninguno explica el origen de la legitimidad.

La comunidad política aparece únicamente cuando los miembros de una comunidad dejan de reconocerse únicamente como destinatarios del poder para reconocerse como el único sujeto capaz de darle fundamento

Este reconocimiento constituye un cambio de naturaleza y no sólo de grado.

La comunidad deja de ser una realidad social para convertirse en una realidad política. No porque adquiera nuevas características culturales o históricas, sino porque establece entre sus miembros una relación distinta: el reconocimiento recíproco de una igual capacidad para participar en el fundamento del orden común.

Por ello, la comunidad política no puede definirse por aquello que sus miembros son, sino por aquello que juntos pueden hacer.

Su unidad no descansa en una identidad compartida, sino en una libertad compartida.

La igualdad nace de la libertad política

La igualdad política no constituye el fundamento de la libertad política. Nace de ella.

Si la comunidad política existe porque todos sus miembros participan de una misma libertad originaria, la igualdad deja de ser una aspiración moral o una reivindicación social para convertirse en una exigencia estructural de la propia libertad política.

No todos los hombres son iguales en capacidades, conocimientos o condiciones de vida. Tampoco la comunidad política exige eliminar esas diferencias. Lo único que exige es algo mucho más radical: que ninguno pueda ser excluido de la libertad que hace posible el orden político común.

La igualdad política no consiste, por tanto, en igualar a los hombres.

Consiste en reconocer que ninguno puede ser privado del fundamento del que dependen todas las instituciones.

Ésta es la razón por la que la libertad constituyente pertenece siempre a la comunidad entera y nunca a una parte de ella.

Mientras exista un solo miembro excluido de esa libertad originaria, la comunidad política deja de existir plenamente como sujeto del orden político.

La libertad política como reconocimiento recíproco

La libertad política no consiste únicamente en afirmar la propia capacidad de participar en el fundamento del orden común.

Consiste, al mismo tiempo, en reconocer esa misma capacidad en todos los demás miembros de la comunidad.

Por ello, la libertad constituyente nunca puede ejercerse de manera unilateral. Su propia naturaleza exige un reconocimiento recíproco entre iguales. Cada miembro de la comunidad sólo puede afirmarse políticamente libre en la medida en que reconoce idéntica libertad en los demás.

La comunidad política no nace, por tanto, de una voluntad colectiva abstracta, sino de una relación concreta de reconocimiento mutuo. Antes de existir instituciones, leyes o representantes, existe ya una comunidad de hombres que se saben igualmente llamados a participar en el fundamento del orden bajo el que habrán de convivir.

En este sentido, la libertad política no añade una nueva relación entre gobernantes y gobernados.

Crea una nueva relación entre ciudadanos.

CAPÍTULO III

De la comunidad a la acción constituyente

Toda libertad pertenece a un sujeto.

Pero sólo se hace visible cuando ese sujeto actúa.

Lo mismo sucede con la libertad política.

La comunidad política constituye el sujeto del fundamento, pero ese fundamento permanecería como una simple posibilidad si la comunidad no pudiera ejercer efectivamente la libertad de instituir el orden bajo el que decide convivir.

La libertad política encuentra aquí su primera manifestación histórica.

No aparece todavía como Constitución.

Ni como representación.

Ni como Estado.

Aparece como un acto.

El acto mediante el cual una comunidad políticamente libre instituye el orden del que nacerán todas las instituciones posteriores.

A este acto llamamos libertad constituyente.

Instituir no significa crear desde la nada.

Instituir no equivale a producir una realidad inexistente.

La comunidad política no crea la convivencia, la historia o la sociedad. Todo ello existe con anterioridad.

Lo que instituye es el principio conforme al cual esa convivencia quedará organizada y legitimada.

Por ello, la libertad constituyente no inventa la comunidad política.

Hace posible que esa comunidad se dote de un orden cuya legitimidad dependa únicamente de ella misma.

Instituir significa transformar una realidad social en un orden político legítimo.

Ahí reside la diferencia esencial entre una simple convivencia humana y una comunidad políticamente libre.

El problema de la permanencia

Toda teoría de la libertad constituyente debe responder una pregunta decisiva.

¿Cómo puede permanecer el fundamento sin convertirse en gobierno?

La libertad constituyente no puede convertirse en una actividad permanente del mismo modo que el gobierno ejerce diariamente sus funciones.

Si así ocurriera, ninguna institución alcanzaría la estabilidad necesaria para ordenar la convivencia.

Pero tampoco puede desaparecer después de haber instituido el orden político.

Si desapareciera, el fundamento de la legitimidad quedaría absorbido por las propias instituciones y el poder terminaría justificándose únicamente por su existencia.

La libertad constituyente se encuentra, por tanto, en una situación singular.

Debe permanecer sin gobernar.

Debe fundar sin administrar.

Debe conservar la legitimidad sin confundirse nunca con el ejercicio ordinario del poder.

Ésa es la paradoja de toda libertad constituyente.

Comprenderla exigirá distinguir cuidadosamente entre el fundamento del poder y las instituciones llamadas a ejercerlo.

Permanecer no significa conservar el poder

La permanencia de la libertad constituyente puede dar lugar a un equívoco si se interpreta como la continuidad indefinida de un mismo poder fundador.

Nada sería más contrario a su naturaleza.

La libertad constituyente no permanece porque conserve el ejercicio del poder, sino porque conserva la legitimidad de todo poder posible.

Ésta es una diferencia decisiva.

Quien gobierna ejerce competencias determinadas dentro de un orden ya instituido. La libertad constituyente, por el contrario, no gobierna. Hace posible que el gobierno pueda existir legítimamente sin convertirse nunca en el origen de su propia autoridad.

Por ello, la permanencia de la libertad constituyente no consiste en prolongar indefinidamente el momento constituyente, sino en impedir que las instituciones olviden el principio del que proceden.

Su continuidad no es funcional.

Es legitimadora.

La permanencia exige mediación

Sin embargo, precisamente porque la libertad constituyente no gobierna, necesita expresarse mediante instituciones capaces de mantener viva su relación con la comunidad política.

La permanencia del fundamento no puede descansar en una voluntad permanente de la comunidad, porque ésta dejaría de ser fundamento para convertirse en un poder cotidiano. Tampoco puede abandonarse por completo a las instituciones, porque entonces éstas terminarían emancipándose del principio que las legitima.

Entre ambos extremos aparece una exigencia nueva.

Debe existir una forma de relación permanente entre la comunidad política y el orden constituido.

No para sustituir la libertad constituyente.

Sino para impedir que el poder quede separado de ella.

La libertad constituyente no puede gobernar

Si la libertad constituyente permaneciera ejerciendo directamente el poder, dejaría de ser el fundamento de todas las instituciones para convertirse en una institución más.

Su propia naturaleza desaparecería.

El fundamento existe para hacer posible el orden político, no para sustituirlo permanentemente.

La comunidad política ejerce la libertad constituyente cuando instituye el principio conforme al cual quedará organizada la convivencia. Pero una vez instituido ese principio, el gobierno cotidiano pertenece necesariamente a órganos distintos, creados precisamente para desempeñar funciones que la comunidad no puede ejercer de forma permanente.

Ésta no es una limitación de la libertad constituyente.

Es la condición de su propia conservación.

Porque sólo aquello que permanece separado del ejercicio ordinario del poder puede conservar la autoridad necesaria para legitimarlo.

Cuando el fundamento comienza a gobernar, deja de ser fundamento.

Se convierte simplemente en otro poder constituido.

La distancia necesaria

Toda organización política establece una distancia entre el fundamento y el ejercicio del poder.

Esa distancia no constituye un defecto del orden político.

Constituye una exigencia de su propia naturaleza.

Sin ella no existirían instituciones estables.

Pero esa misma distancia encierra un riesgo permanente.

Cuanto más se alejan las instituciones de la comunidad política que les dio origen, mayor es la posibilidad de que comiencen a actuar conforme a intereses propios y no conforme al principio que legitimó su existencia.

Toda teoría de la libertad política debe afrontar esta tensión.

Necesita suficiente distancia para hacer posible el gobierno.

Pero necesita suficiente proximidad para impedir que el poder se independice del fundamento.

En esa tensión se juega toda la arquitectura de la libertad.

La presencia del fundamento

La comunidad política no desaparece después de ejercer la libertad constituyente. Tampoco permanece gobernando de manera continua. Entre ambos extremos existe una tercera posibilidad, mucho más difícil de comprender, pero decisiva para la libertad política: permanecer presente sin confundirse con el ejercicio del poder.

Éste constituye uno de los problemas fundamentales de toda organización política libre.

El fundamento debe seguir siendo el origen permanente de la legitimidad, pero no puede ejercer directamente las funciones propias del gobierno. Si las ejerciera, dejaría de ser fundamento. Si desapareciera por completo, el poder terminaría legitimándose únicamente por su propia existencia.

La permanencia de la comunidad política exige mucho más que conservar el recuerdo del acto constituyente. Exige que su presencia continúe siendo efectiva dentro del orden político sin dejar nunca de ser distinta de él.

No basta con que las instituciones hayan nacido legítimamente.

Es necesario que permanezcan permanentemente vinculadas al sujeto que les dio origen.

La necesidad del principio representativo

La permanencia de la comunidad política dentro del orden constituido no puede depender de una presencia física continua ni de una intervención permanente en las funciones de gobierno.

Sin embargo, tampoco puede reducirse al recuerdo del acto constituyente originario. Si así fuera, la relación entre la comunidad política y las instituciones terminaría debilitándose hasta desaparecer.

Es necesario, por tanto, un principio capaz de mantener viva esa relación a través del tiempo.

Ese principio no sustituye a la comunidad política.

Tampoco actúa en su lugar.

Hace posible que la comunidad permanezca presente allí donde no puede ejercer directamente el poder sin destruir la naturaleza del propio orden político.

La continuidad de la legitimidad depende precisamente de esa presencia permanente del fundamento en el interior del orden constituido.

Hacer presente al ausente

Representar significa hacer presente aquello que, por su propia naturaleza, no puede encontrarse ejerciendo directamente la función que legitima.

En el ámbito de la libertad política, representar no consiste en apropiarse de la voluntad de la comunidad ni en sustituirla mediante una delegación de poder.

Consiste en mantener institucionalmente presente al único sujeto del que procede la legitimidad del orden político.

Por ello, la representación no nace como una técnica electoral ni como un mecanismo de gobierno.

Nace como la forma política mediante la cual la comunidad continúa presente en el Estado sin confundirse nunca con él.

Sólo así puede comprenderse por qué la representación constituye una condición de la libertad política y no una simple modalidad de administración del poder.

El nacimiento de la sociedad política

Cuando la comunidad política encuentra una forma estable de permanecer presente en el orden constituido sin confundirse con él, aparece una realidad nueva.

No se trata ya de la comunidad considerada en sí misma, ni tampoco del Estado encargado de ejercer el poder.

Entre ambos surge una instancia cuya existencia depende íntegramente de la representación.

La comunidad política deja entonces de ser únicamente el sujeto originario del fundamento para adquirir una presencia institucional permanente.

En ese tránsito comienza a formarse la sociedad política.

Comprender su naturaleza exigirá analizar con detenimiento el principio representativo y las condiciones que permiten conservar su independencia respecto del Estado.

Sólo entonces podrá entenderse cómo la libertad constituyente encuentra una continuidad institucional sin perder jamás su condición de fundamento.

CAPÍTULO IV

La naturaleza de la sociedad política.

¿Quién representa realmente?

Comprendida la necesidad del principio representativo, surge una cuestión decisiva.

Si representar consiste en hacer presente al ausente, resulta decisivo determinar quién es ese sujeto.

La respuesta habitual identifica al representante con un delegado de los electores, con un miembro de un partido político o con un órgano integrado en el Estado.

Sin embargo, ninguna de estas respuestas explica la función que la representación desempeña en la arquitectura de la libertad política.

Quien representa no hace presente a un partido.

Tampoco representa al Gobierno.

Ni representa al Estado.

Representa exclusivamente a la comunidad política.

Sólo ella es el sujeto permanente de la legitimidad.

Por ello, la representación no puede nacer del Estado.

Nace siempre de la comunidad política.

El nacimiento de la sociedad política

Cuando la comunidad política permanece presente mediante la representación, aparece una realidad nueva.

No es ya la comunidad política considerada en su unidad originaria.

Tampoco es todavía el Estado encargado de ejercer el poder.

Es una esfera autónoma cuya existencia depende del principio representativo.

A esa realidad la llamamos sociedad política.

Su función no consiste en gobernar.

Tampoco en sustituir a la comunidad política.

Su misión consiste en mantener la relación entre el fundamento de la legitimidad y las instituciones encargadas de ejercer el poder.

Por ello, la sociedad política no es un órgano del Estado.

Es el espacio institucional donde la comunidad política permanece presente sin dejar de ser el origen de la legitimidad.

La autonomía de la sociedad política

La sociedad política sólo puede cumplir su función mientras conserve su independencia respecto del Estado.

En el momento en que deja de representar a la comunidad política para integrarse en el propio aparato estatal, desaparece aquello que justificaba su existencia.

La representación deja entonces de ser el vínculo entre la comunidad política y el poder para convertirse en un mecanismo interno del Estado.

La consecuencia no afecta únicamente al sistema electoral.

Altera el fundamento mismo de la legitimidad.

El Estado deja de recibir legitimidad desde una realidad exterior a él y comienza a reproducir políticamente sus propios órganos.

Desde ese momento, la sociedad política deja de existir como esfera autónoma.

Permanece el Estado.

Permanecen las votaciones.

Permanecen los partidos estatales.

Pero desaparece la instancia encargada de mantener viva la relación entre el fundamento y el ejercicio del poder.

La lealtad de la representación

La representación sólo conserva su legitimidad mientras permanezca leal al sujeto al que representa.

Esta afirmación encierra una consecuencia decisiva.

El representante no debe su lealtad al órgano en el que ejerce sus funciones, ni al Gobierno, ni al partido político que hizo posible su acceso al cargo.

La debe exclusivamente a la comunidad política cuya presencia hace posible dentro del orden constituido.

Cuando esa lealtad cambia de destinatario, la representación deja de cumplir su función originaria.

Puede conservar su forma jurídica.

Puede mantener su apariencia institucional.

Puede incluso conservar los procedimientos electorales.

Pero ya no hace presente a la comunidad política.

Los representantes dejan de actuar como mediadores entre la comunidad política y el Estado para integrarse en el propio Estado.

En ese instante desaparece la representación política.

Permanece únicamente una función estatal ejercida por órganos nacidos del propio Estado.

La inversión de la representación

La representación política sólo puede existir mientras la dirección de la legitimidad permanezca inalterada.

La legitimidad sigue siempre una misma dirección.

La comunidad política constituye el fundamento de la legitimidad; la sociedad política hace presente ese fundamento; el Estado recibe de ella la legitimidad necesaria para ejercer el poder conforme al orden constitucional.

Mientras esta dirección permanece intacta, cada institución conserva la función para la que fue instituida.

Pero basta con invertir el sentido de esa relación para que toda la arquitectura cambie de naturaleza.

Cuando el Estado deja de recibir legitimidad desde la comunidad política y comienza a determinar por sí mismo quién puede ocupar los órganos encargados de representarla, la mediación desaparece.

Ya no existe una relación entre dos realidades distintas.

Existe un único poder reproduciéndose mediante procedimientos electorales.

La forma puede permanecer.

La función ha desaparecido.

La legitimidad deja de circular

En un orden político libre, la legitimidad nunca permanece encerrada en las instituciones.

Circula desde la comunidad política hacia el ejercicio del poder mediante la representación.

Por ello, el Estado nunca es el origen de su propia autoridad.

La recibe.

Y precisamente por recibirla permanece sometido al fundamento que lo legitima.

Cuando esa circulación se interrumpe, el Estado deja de depender políticamente de la comunidad política.

No porque desaparezcan los procedimientos electorales.

Sino porque esos procedimientos han dejado de renovar la representación de la comunidad política.

Desde ese momento, las instituciones ya no reciben legitimidad.

La administran.

Y terminan confundiéndola con su propia existencia.

La sociedad política no es la sociedad civil

La aparición de la sociedad política no supone la desaparición de la sociedad civil.

Ambas realidades responden a naturalezas distintas y cumplen funciones que no pueden confundirse.

La sociedad civil comprende el conjunto de relaciones económicas, culturales, familiares, profesionales, religiosas y asociativas mediante las cuales los individuos desarrollan libremente su existencia.

Su pluralidad constituye una manifestación de la libertad individual.

La sociedad política, por el contrario, no surge para expresar esa pluralidad de intereses.

Surge para hacer presente a la comunidad política como sujeto de la legitimidad.

No representa sectores sociales.

No representa profesiones.

No representa territorios considerados como intereses particulares.

Representa exclusivamente a la comunidad política en cuanto fundamento del orden constitucional.

Confundir ambas esferas significa atribuir a la representación política funciones que pertenecen a la vida social o, inversamente, convertir los intereses sociales en criterio de legitimidad política.

En ambos casos desaparece la autonomía propia de la sociedad política.

La sociedad política tampoco es el Estado

Si la sociedad política no puede confundirse con la sociedad civil, mucho menos puede identificarse con el Estado.

El Estado constituye la organización permanente del poder conforme al orden constitucional.

La sociedad política constituye la presencia institucional de la comunidad política dentro de ese mismo orden.

El Estado gobierna.

La sociedad política representa.

El Estado ejerce competencias.

La sociedad política mantiene la legitimidad de quien las ejerce.

El Estado puede actuar.

La sociedad política no actúa en su propio nombre.

Hace presente a quien constituye el fundamento del orden político.

Precisamente por ello, ambas realidades deben permanecer diferenciadas.

No porque persigan fines opuestos, sino porque el cumplimiento leal de sus funciones exige que permanezcan institucionalmente diferenciadas y sometidas a una tensión recíproca que impida a cualquiera de ellas absorber la función de la otra.

La sustitución de la sociedad política

Cuando la sociedad política pierde su autonomía, la representación no desaparece de manera visible.

Permanece su terminología.

Permanecen las instituciones.

Permanecen los procedimientos electorales.

Incluso permanece el lenguaje de la representación.

Lo que desaparece es aquello que hacía de la representación un vínculo entre la comunidad política y el Estado.

La mediación comienza a ser desempeñada por organizaciones cuya existencia depende del propio Estado o cuya finalidad principal consiste en participar en el ejercicio del poder.

La representación deja entonces de expresar la presencia institucional de la comunidad política para convertirse en un mecanismo de integración dentro del aparato estatal.

No ha cambiado únicamente la organización política.

Ha cambiado la dirección de la legitimidad.

Del fundamento al orden constitucional

La representación política no constituye el término final de la arquitectura de la libertad.

Su función consiste en mantener presente a la comunidad política para que el ejercicio del poder permanezca permanentemente subordinado al fundamento del que recibe su legitimidad.

Pero esa subordinación no puede descansar únicamente sobre la existencia de representantes.

Necesita un orden capaz de distribuir las funciones del poder conforme al principio que les dio origen.

La representación mantiene viva la legitimidad.

La Constitución organiza el ejercicio del poder que esa legitimidad hace posible.

Por ello, la Constitución no sustituye al fundamento.

Lo presupone.

Tampoco crea la representación.

La ordena.

Su misión consiste en impedir que las funciones instituidas alteren el sentido de la legitimidad del que proceden.

CAPÍTULO V

La arquitectura constitucional

La Constitución no crea funciones

La Constitución no atribuye arbitrariamente las funciones del Estado.

Las reconoce y las organiza conforme a la naturaleza propia de cada una de ellas.

Representar, gobernar y juzgar no son actividades intercambiables.

Cada una responde a una finalidad distinta y exige instituciones específicamente diseñadas para cumplirla.

Cuando la Constitución respeta esa diferencia, las instituciones conservan la lealtad a la función para la que fueron creadas.

Cuando las confunde, deja de ordenar el poder para comenzar a concentrarlo.

La separación de poderes no constituye, por ello, una simple distribución de competencias.

Constituye el reconocimiento constitucional de que las funciones esenciales del poder político poseen naturalezas distintas y no pueden reunirse sin destruir la libertad.

Allí donde termina la representación

La representación política concluye allí donde comienza el ejercicio directo del poder.

A partir de ese momento, la legitimidad ya no consiste en hacer presente a la comunidad política, sino en ejercer las competencias que el orden constitucional atribuye a cada institución.

El Gobierno no representa.

Gobierna.

Su legitimidad no procede de una supuesta representación de la comunidad política, sino de su sometimiento al orden constitucional y del mandato recibido conforme a las reglas que éste establece.

Por ello, el Gobierno no puede apropiarse de la función representativa sin alterar la naturaleza del régimen político.

Del mismo modo, el órgano representativo no puede asumir funciones de gobierno sin dejar de cumplir la misión para la que fue instituido.

La libertad política exige que ambas funciones permanezcan distintas precisamente porque ambas son necesarias.

Del principio a la institución

Toda institución política encuentra su justificación en la función que está llamada a desempeñar.

Las instituciones no nacen para completar un esquema previamente diseñado ni para responder a una tradición histórica determinada.

Nacen porque una determinada función resulta indispensable para conservar el orden de la libertad.

Cuando la función desaparece, la institución pierde su razón de ser.

Cuando la función permanece, pero la institución deja de cumplirla, el nombre puede conservarse, pero su naturaleza habrá cambiado.

La arquitectura constitucional comienza precisamente allí donde cada función encuentra la institución capaz de realizarla sin invadir el ámbito de las demás.

La función precede al órgano

La representación política exige un órgano representativo.

El gobierno exige un órgano ejecutivo.

La jurisdicción exige órganos judiciales.

Pero ninguna de estas instituciones puede definirse por el simple hecho de existir.

Su identidad depende exclusivamente de la función para la que fueron instituidas.

Por ello, una Cámara deja de ser representativa cuando deja de representar.

Un Gobierno deja de ser ejecutivo cuando invade funciones ajenas.

Y un órgano judicial deja de ser jurisdiccional cuando abandona la independencia necesaria para juzgar.

No cambian únicamente sus competencias.

Cambia su propia naturaleza institucional.

La coherencia del orden constitucional

La libertad política no depende únicamente de que cada institución cumpla correctamente su propia función.

Depende también de que todas ellas formen un sistema coherente.

La representación perdería sentido sin un Gobierno encargado de ejecutar las decisiones políticas.

El Gobierno carecería de legitimidad sin una representación auténtica de la comunidad política.

La jurisdicción no podría proteger la libertad sin una Constitución que delimitara las funciones del poder.

Cada institución presupone la existencia de las demás.

Pero ninguna puede sustituirlas.

La coherencia del orden constitucional consiste precisamente en mantener simultáneamente esa dependencia recíproca y esa separación funcional.

El límite de toda institución

Ninguna institución puede atribuirse legítimamente una función distinta de aquella para la que fue instituida.

No porque otra institución resulte superior.

Sino porque la alteración de una sola función modifica necesariamente el conjunto del orden constitucional.

Cuando el órgano representativo comienza a gobernar, deja de representar.

Cuando el Gobierno pretende asumir la representación política, deja de limitarse al ejercicio del poder.

Cuando el órgano jurisdiccional invade el ámbito de la decisión política, deja de juzgar para comenzar a gobernar mediante sentencias.

La libertad política no desaparece porque una institución adquiera demasiado poder.

Desaparece porque deja de existir el orden funcional que permitía distinguir unas de otras.

La libertad política excluye la soberanía

La libertad política no consiste únicamente en limitar el poder.

Consiste, ante todo, en impedir que exista una instancia capaz de convertirse en el origen último de su propia legitimidad.

Mientras toda institución permanezca sometida a un fundamento exterior a ella misma, la libertad conserva un espacio desde el que puede renovar el orden político.

Cuando alguna institución comienza a legitimarse por sí misma, el fundamento desaparece absorbido por el propio poder.

La concentración del poder no constituye, por ello, el primer problema.

Constituye la consecuencia inevitable de una concentración previa de la legitimidad.

La soberanía como clausura

Toda teoría de la soberanía presupone la existencia de una instancia cuya decisión no reconoce un fundamento político superior.

Precisamente por ello, la soberanía constituye el cierre del proceso de legitimación.

La República Constitucional responde desde una lógica distinta.

Ninguna institución puede cerrar definitivamente el proceso de legitimación porque el fundamento de la libertad política permanece siempre en la comunidad política y en la libertad constituyente que la hace capaz de renovar el orden constitucional.

La legitimidad nunca queda definitivamente apropiada.

Permanece siempre abierta.

La Constitución tampoco es soberana

La Constitución no constituye el soberano jurídico del orden político.

Constituye la forma mediante la cual la libertad constituyente organiza provisionalmente el ejercicio del poder.

Su autoridad no nace de sí misma.

Procede de la decisión constituyente que la hizo posible.

Y conserva su legitimidad mientras permanezca leal al fundamento del que nació.

Por ello, la Constitución no sustituye a la libertad constituyente.

La presupone constantemente.

El error de invertir el edificio

La mayor parte de las teorías constitucionales comienzan estudiando las instituciones del poder.

Analizan la Constitución, la separación de poderes, los procedimientos electorales o la organización del Estado, suponiendo que de la correcta disposición de esas instituciones surgirá la libertad política.

La República Constitucional invierte completamente ese razonamiento.

La libertad política no nace de las instituciones.

Las instituciones nacen de la libertad política.

No existe arquitectura constitucional capaz de producir por sí misma aquello que únicamente puede surgir de una decisión libre de la comunidad política.

Toda institución creada por un poder que ya se considera legítimo podrá organizar el ejercicio de ese poder, pero nunca podrá convertirse en el fundamento de la legitimidad que pretende ejercer.

Por ello, la libertad constituyente no constituye una institución más dentro del sistema.

Constituye el presupuesto del que todas las instituciones reciben su sentido.

El principio del fundamento

La libertad constituyente constituye el único fundamento posible de la libertad política colectiva.

Todas las instituciones del orden constitucional encuentran en ella su origen y reciben de ella su legitimidad.

Por ello, ninguna institución puede sustituirla, absorberla o declararse equivalente a ella.

La representación la mantiene presente.

La sociedad política la media.

La Constitución organiza sus consecuencias.

La separación de funciones garantiza su permanencia.

Pero ninguna de ellas la crea.

Toda arquitectura política que pretenda invertir este orden podrá organizar el poder, pero nunca fundamentar legítimamente la libertad.

La conciencia de la libertad

Ninguna comunidad política ejerce la libertad constituyente por el simple hecho de padecer una crisis institucional o manifestar su descontento con el poder establecido.

La libertad constituyente no surge espontáneamente de la insatisfacción.

Exige que la comunidad política haya adquirido previamente conciencia de sí misma como sujeto capaz de instituir el orden político.

Mientras esa conciencia no exista, las aspiraciones de cambio tenderán inevitablemente a dirigirse hacia la sustitución de unos gobernantes por otros, hacia la reforma de las instituciones existentes o hacia la ampliación de derechos concedidos por el propio poder constituido.

Todas esas aspiraciones pueden modificar el modo de ejercer el poder.

Ninguna de ellas alcanza todavía el fundamento del que depende la libertad política.

La ruptura democrática comienza únicamente cuando la comunidad política comprende que la cuestión decisiva no consiste en quién gobierna, sino en quién posee la capacidad de constituir legítimamente el orden político.

La República Constitucional como consecuencia

La República Constitucional no representa una meta independiente de la libertad constituyente.

Representa la forma institucional mediante la cual la comunidad política preserva en el tiempo la libertad que previamente ha conquistado.

Su finalidad no consiste en producir la libertad política, sino en impedir que ésta vuelva a ser absorbida por los poderes constituidos.

Por ello, la República Constitucional no puede ser implantada desde el propio Estado ni otorgada por quienes ya ejercen el poder.

Sólo puede surgir de una comunidad política que haya decidido asumir por sí misma la responsabilidad de constituir el orden del que nacerán todas las instituciones posteriores.

La libertad política como bien común

La libertad política no constituye un bien privado que cada individuo pueda adquirir, conservar o transmitir separadamente de la comunidad política.

Tampoco representa un privilegio concedido por el Estado ni una facultad otorgada por las instituciones.

Constituye la condición común bajo la cual todos los ciudadanos pueden reconocerse simultáneamente como autores del orden político y destinatarios de las normas que de él derivan.

Por ello, la libertad política colectiva no se opone a la libertad individual.

La hace posible en su dimensión propiamente política.

Sólo allí donde la comunidad conserva la capacidad de constituir y renovar legítimamente el orden político puede cada ciudadano reconocerse como miembro libre de una comunidad igualmente libre.

La pérdida de esa capacidad no afecta únicamente a la comunidad considerada en abstracto.

Alcanza por igual a cada uno de sus miembros, pues ninguno puede conservar aisladamente una libertad cuya naturaleza consiste precisamente en ser compartida.

Cuando el fundamento se convierte en orden

Toda comunidad políticamente libre necesita organizar el ejercicio del poder sin alterar el fundamento del que éste recibe su legitimidad.

Éste constituye el verdadero problema constitucional.

No basta con reconocer que la libertad política pertenece originariamente a la comunidad.

Es necesario construir un orden institucional capaz de impedir que el poder constituido termine apropiándose de aquello que únicamente recibió en depósito.

La cuestión ya no consiste en determinar quién es el titular de la libertad política.

Esa cuestión ha quedado resuelta.

La nueva pregunta es otra:

¿Cómo puede organizarse el poder para que nunca llegue a confundirse con el fundamento que lo legitima?

Toda la arquitectura constitucional nace precisamente de esta exigencia.

El problema constitucional

Toda comunidad política necesita ejercer el poder.

Legislar.

Gobernar.

Juzgar.

Administrar.

Ninguna sociedad puede permanecer exclusivamente en el momento constituyente.

La vida política exige continuidad, estabilidad y organización.

Pero precisamente porque el ejercicio del poder resulta necesario aparece el riesgo permanente de que las instituciones creadas para servir a la libertad terminen sustituyendo el fundamento del que nacieron.

La cuestión constitucional consiste, por tanto, en resolver una tensión permanente.

Cómo dotar al poder de eficacia suficiente para gobernar sin permitir que esa eficacia termine convirtiéndose en fuente autónoma de legitimidad.

El orden de las funciones

El poder político no constituye una realidad homogénea.

Las distintas actividades mediante las cuales una comunidad organiza su vida colectiva responden a finalidades diferentes y exigen responsabilidades igualmente distintas.

Representar no equivale a gobernar.

Gobernar no equivale a legislar.

Legislar no equivale a juzgar.

Administrar no equivale a ninguna de ellas.

Cuando estas funciones permanecen diferenciadas, cada institución puede cumplir lealmente la misión para la que fue creada.

Cuando se confunden, el poder comienza a concentrarse incluso antes de manifestarse como dominación.

Toda concentración del poder comienza siendo una confusión de funciones.

La diversidad de las funciones políticas

La organización constitucional del poder no responde a una decisión arbitraria del poder constituyente ni a una tradición histórica determinada. Responde a la naturaleza misma de las funciones que el poder político está llamado a desempeñar.

No toda decisión política persigue el mismo fin.

Hay decisiones destinadas a expresar la voluntad política de la comunidad mediante normas generales. Otras consisten en dirigir la acción del Estado conforme a esas normas. Otras, finalmente, tienen por objeto resolver los conflictos que inevitablemente surgen durante su aplicación.

Aunque todas participan del ejercicio del poder político, cada una obedece a una lógica diferente y exige cualidades igualmente distintas.

La representación, el gobierno y la jurisdicción no constituyen grados de un mismo poder, sino funciones esencialmente diversas cuya confusión comprometería la libertad que están llamadas a preservar.

La arquitectura constitucional comienza, por ello, reconociendo esta diversidad antes de atribuir competencias o crear instituciones.

La función determina la institución

Las instituciones políticas no reciben su identidad del nombre que la Constitución les atribuye ni de la autoridad que ejercen, sino de la función para la que fueron creadas.

Una institución permanece leal a su naturaleza mientras realiza la función que justifica su existencia.

Cuando deja de cumplirla o asume funciones ajenas, puede conservar intacta su denominación, pero habrá perdido la naturaleza que le otorgaba legitimidad dentro del orden constitucional.

Por ello, la estabilidad institucional no consiste en conservar indefinidamente los mismos órganos, sino en preservar la integridad de las funciones que éstos desempeñan.

Las instituciones pueden modificarse con el tiempo. La naturaleza de las funciones que hacen posible la libertad política permanece inalterable.

La lealtad funcional

La lealtad institucional no se dirige a las personas que ocupan los cargos, ni siquiera a las propias instituciones consideradas aisladamente.

Su objeto es la función constitucional que cada una de ellas está llamada a desempeñar.

Una institución es leal cuando permanece dentro de los límites de su función y reconoce la legitimidad de las funciones atribuidas a las demás.

No se trata de una relación de subordinación entre órganos, sino de una cooperación fundada en el respeto a la naturaleza de cada función.

La representación deja de ser leal cuando pretende gobernar.

El Gobierno deja de serlo cuando pretende representar.

La jurisdicción abandona igualmente su función cuando sustituye el juicio por la decisión política.

La lealtad constitucional consiste, por tanto, en que cada institución encuentre su dignidad precisamente en no hacer aquello que corresponde a otra.

El orden lógico de las funciones

Aunque las funciones del poder político resulten igualmente necesarias para la conservación del orden constitucional, no todas ocupan el mismo lugar en el proceso de formación del poder.

Existe entre ellas un orden lógico que no depende de su importancia relativa, sino de la relación que cada una mantiene con el fundamento de la legitimidad.

La representación ocupa necesariamente el primer lugar.

No porque constituya una función superior a las demás, sino porque es la única que mantiene un vínculo inmediato con la comunidad política.

Sólo a partir de ella puede organizarse legítimamente el ejercicio de las restantes funciones.

Gobernar presupone que existe un poder legítimamente constituido.

Juzgar presupone un orden jurídico previamente establecido.

Administrar presupone decisiones cuya ejecución le ha sido encomendada.

Todas estas funciones reciben su sentido de un orden político cuya legitimidad ha debido quedar previamente constituida mediante la representación.

Por ello, el orden constitucional no comienza con el ejercicio del poder.

Comienza con la presencia institucional de la comunidad política.

La prioridad de la representación

La prioridad de la representación no implica supremacía institucional.

No convierte al órgano representativo en soberano ni le atribuye una autoridad superior sobre las restantes instituciones.

Su prioridad es exclusivamente constitutiva.

La representación constituye el primer acto mediante el cual la comunidad política permanece presente en el orden constitucional.

Sólo por ello puede servir de fundamento a las funciones que posteriormente ejercerán el Gobierno, la jurisdicción y la Administración.

Una vez constituido el orden político, ninguna de estas instituciones queda subordinada a la voluntad permanente del órgano representativo.

Cada una ejerce autónomamente la función que la Constitución le atribuye.

La prioridad de la representación pertenece al origen de la legitimidad.

No al ejercicio cotidiano del poder.

La igualdad constitucional de las funciones

La representación, el gobierno y la jurisdicción no mantienen entre sí una relación jerárquica.

Mantienen una relación de necesidad recíproca.

Ninguna puede sustituir a las demás.

Ninguna puede prescindir de ellas.

Cada una ocupa un lugar propio dentro del orden constitucional y encuentra precisamente en ese lugar el límite de su autoridad.

La representación no gobierna.

El Gobierno no legisla.

La jurisdicción no representa.

La igualdad constitucional de las funciones no consiste en atribuirles idénticas competencias, sino en reconocer que todas ellas resultan igualmente indispensables para conservar la libertad política.

La superioridad de una sobre las demás destruiría la arquitectura constitucional del mismo modo que la desaparición de cualquiera de ellas.

La representación no agota el poder político

Que la representación constituya el primer vínculo entre la comunidad política y el orden constitucional no significa que agote por sí misma el ejercicio del poder político.

Su misión consiste en hacer presente a la comunidad política allí donde se forma la voluntad general del Estado.

No le corresponde ejecutar esa voluntad, ni resolver los conflictos derivados de su aplicación, ni administrar los intereses permanentes de la organización política.

Cada una de estas tareas exige instituciones específicas y legitimidades funcionales propias.

La representación inaugura el orden constitucional.

No lo absorbe.

Precisamente porque la comunidad política permanece presente a través de la representación, resulta posible distribuir las restantes funciones sin que ninguna de ellas necesite apropiarse de la representación para justificar su existencia.

CAPÍTULO VI

La organización del orden constitucional.

El origen del parlamentarismo

Las dificultades comienzan cuando la institución representativa deja de limitarse a su propia función y pretende extender su legitimidad al conjunto del poder político.

En ese momento, la representación deja de ser el fundamento del orden constitucional para convertirse en el principio de subordinación de las restantes funciones.

El Gobierno ya no aparece como un órgano dotado de una legitimidad propia derivada de su función ejecutiva, sino como una emanación de la mayoría parlamentaria.

La autonomía funcional desaparece progresivamente.

La representación, en lugar de hacer posible la diversidad institucional, comienza a absorberla.

No se trata de un exceso de representación.

Se trata de una representación que ha abandonado su función propia para convertirse en instrumento de concentración del poder.

La representación y el gobierno

Representar y gobernar constituyen funciones complementarias precisamente porque responden a finalidades distintas.

La representación expresa políticamente a la comunidad.

El Gobierno dirige la acción del Estado.

Cuando ambas funciones permanecen separadas, la representación conserva su independencia y el Gobierno la autonomía necesaria para ejercer responsablemente la función ejecutiva.

Cuando ambas se confunden en una misma institución o dependen recíprocamente para su existencia, la lógica representativa deja de controlar el poder y comienza a participar de él.

La consecuencia no es un fortalecimiento de la representación.

Es su transformación en una función distinta de aquella para la que fue instituida.

La naturaleza propia del Gobierno

El Gobierno no constituye una prolongación de la representación política ni una instancia destinada a expresar la voluntad de la comunidad.

Su misión pertenece a un ámbito distinto.

Gobernar consiste en dirigir la acción del Estado conforme al orden constitucional y a las leyes legítimamente establecidas.

Mientras la representación mantiene presente a la comunidad política, el Gobierno actúa sobre la realidad política.

No expresa la voluntad colectiva.

La ejecuta dentro de los límites que el orden constitucional le impone.

Su legitimidad no nace, por tanto, de representar mejor o peor a la comunidad política, sino de ejercer con autonomía y responsabilidad la función ejecutiva para la que ha sido instituido.

Dos legitimidades de naturaleza distinta

La representación y el Gobierno reciben su legitimidad de un mismo fundamento: la libertad política de la comunidad.

Sin embargo, no la reciben del mismo modo.

La representación obtiene su legitimidad por mantener presente a la comunidad política en el proceso de formación del orden estatal.

El Gobierno la obtiene por el mandato específico de ejercer la función ejecutiva dentro del marco constitucional.

La igualdad entre ambas instituciones no nace de compartir una misma función, sino de participar, desde funciones distintas, en un mismo orden de legitimidad.

Por ello, ninguna necesita apropiarse de la función de la otra para justificar su propia existencia.

La representación no gobierna para ser legítima.

El Gobierno no representa para poder ejercer el poder ejecutivo.

La independencia funcional del Ejecutivo

La autonomía del Gobierno no constituye un privilegio institucional.

Constituye una exigencia derivada de la propia naturaleza de la función ejecutiva.

Quien gobierna debe poder decidir, dirigir y asumir la responsabilidad política de sus decisiones.

Si el Gobierno dependiera permanentemente de la voluntad del órgano representativo para conservar su existencia, dejaría de responder a la lógica propia de la función ejecutiva para adaptarse a los intereses cambiantes de la representación.

La independencia funcional no persigue fortalecer al Ejecutivo frente a la representación.

Persigue impedir que la función ejecutiva desaparezca absorbida por una lógica que no le pertenece.

Sólo un Ejecutivo dotado de autonomía puede ser plenamente responsable de su acción.

Sólo un órgano representativo independiente puede ejercer un control auténtico sobre esa acción.

La unidad de la responsabilidad ejecutiva

Toda función constitucional debe poder responder íntegramente de las decisiones que adopta.

La responsabilidad política sólo resulta posible cuando existe correspondencia entre la capacidad de decidir y la obligación de responder por las consecuencias de la decisión.

Allí donde una institución decide y otra asume la responsabilidad, la responsabilidad deja de ser verdaderamente política para convertirse en una ficción.

La función ejecutiva exige, por su propia naturaleza, una dirección unitaria.

Gobernar implica elegir, priorizar, coordinar y asumir las consecuencias de cada decisión.

Esa unidad de acción sólo puede mantenerse cuando la responsabilidad permanece igualmente unificada.

Por ello, la autonomía del Gobierno no constituye una excepción al principio de separación funcional.

Constituye una de sus manifestaciones más necesarias.

La responsabilidad exige independencia

Ninguna institución puede responder plenamente de una función cuya dirección efectiva depende de otra distinta.

Si el Gobierno necesita conservar permanentemente la confianza política del órgano representativo para subsistir, la lógica de su actuación tenderá inevitablemente a desplazarse.

Dejará de orientar su acción conforme a las exigencias propias del gobierno para comenzar a adaptarla a las necesidades de conservación de una mayoría parlamentaria.

La función ejecutiva dejará entonces de responder exclusivamente al interés general definido por el orden constitucional para quedar condicionada por la dinámica interna del órgano del que depende.

La independencia funcional no elimina el control político.

Lo hace posible.

Sólo quien actúa con autonomía puede responder plenamente de sus actos.

El control no supone subordinación

Controlar una función no significa ejercerla.

La representación política controla al Gobierno precisamente porque no gobierna.

Del mismo modo, el Gobierno ejecuta la ley precisamente porque no representa a la comunidad política.

Cuando el control se transforma en dirección política, ambas funciones dejan de distinguirse.

La institución encargada de controlar comienza a participar de las decisiones que posteriormente debería fiscalizar.

Y la institución controlada deja de responder exclusivamente de su propia actuación.

La consecuencia no consiste únicamente en una alteración del equilibrio institucional.

Consiste en la desaparición de la responsabilidad política como principio organizador del poder.

El control constitucional

La independencia funcional del Gobierno no significa ausencia de control.

Significa, precisamente, que el control puede ejercerse sin confundirse con la dirección política.

Una institución sólo puede controlar eficazmente aquello que no dirige.

Quien participa en la formación de una decisión deja de encontrarse en condiciones de fiscalizarla con plena independencia.

Por ello, el control constitucional no constituye una forma indirecta de gobierno.

Constituye una función distinta cuya finalidad consiste en verificar que el ejercicio del poder permanece dentro de los límites fijados por el orden constitucional.

Esa autonomía no nace de una simple distribución funcional de competencias. Nace de la independencia del origen electoral del poder ejecutivo respecto del poder legislativo.

Control y responsabilidad

El control sólo adquiere verdadero sentido cuando recae sobre una institución plenamente responsable de sus propios actos.

No existe auténtica responsabilidad allí donde las decisiones son el resultado de una dependencia permanente respecto de otra institución.

Del mismo modo, tampoco existe un control eficaz cuando quien controla ha participado previamente en la dirección de aquello que pretende fiscalizar.

La claridad en la distribución de las funciones permite que cada institución responda exclusivamente de aquello que le corresponde.

El Gobierno responde de gobernar.

La representación responde de representar.

La separación de poderes exige, además, que ambas funciones reciban su legitimidad mediante procesos electorales distintos e independientes

Cada función encuentra así su propio criterio de responsabilidad.

La independencia fortalece el control

Podría parecer que un Gobierno independiente resulta más difícil de controlar.

Sucede exactamente lo contrario.

Cuanto mayor es la autonomía funcional del Ejecutivo, más claramente pueden atribuirse a éste las consecuencias de su acción política.

La independencia elimina la posibilidad de trasladar la responsabilidad a otras instituciones y permite que el juicio político recaiga sobre quien verdaderamente ha ejercido la función ejecutiva.

El control deja entonces de convertirse en un instrumento de negociación entre instituciones para recuperar su naturaleza propia: verificar la lealtad del Gobierno a la Constitución, a la ley y a la función que le ha sido confiada.

La representación no sustituye al conocimiento

La representación política constituye la condición necesaria para que la comunidad participe en la formación del orden jurídico.

Pero representar a la comunidad no equivale, por sí mismo, a poseer los conocimientos técnicos necesarios para elaborar una ley.

La legitimidad democrática y la competencia técnica pertenecen a órdenes distintos.

La primera procede de la representación.

La segunda exige estudio, especialización y conocimiento de la realidad jurídica y social sobre la que la norma habrá de producir sus efectos.

Confundir ambas dimensiones significaría atribuir a la representación cualidades que nunca han formado parte de su naturaleza.

La ley como obra de la representación

La ley expresa siempre una voluntad política legítima.

Pero esa voluntad necesita adquirir una forma jurídica adecuada para poder incorporarse de manera coherente al orden constitucional.

La representación determina el contenido político de la ley.

La técnica legislativa asegura la corrección jurídica de su formulación.

Ambas funciones resultan inseparables para la calidad del orden normativo.

Pero precisamente porque son distintas, no deben confundirse en una misma institución.

Representar la voluntad política no exige dominar la ciencia de la legislación.

Del mismo modo, conocer la técnica legislativa no otorga legitimidad para sustituir la voluntad representada de la comunidad política.

La especialización de las funciones

La arquitectura constitucional no persigue concentrar en una misma institución todas las capacidades necesarias para gobernar una comunidad.

Persigue exactamente lo contrario.

Reconocer que la complejidad de la vida política exige funciones especializadas, cada una de ellas ejercida por quienes poseen la legitimidad o la competencia propias de esa función.

La representación aporta legitimidad democrática.

La elaboración técnica de la ley aporta coherencia jurídica.

El Gobierno aporta dirección política.

La legitimidad del poder legislativo procede de la representación política. La legitimidad del Ejecutivo procede de su elección directa e independiente. La separación de poderes nace precisamente de la coexistencia de ambas legitimidades.

La jurisdicción aporta garantía del Derecho.

La fortaleza del orden constitucional no reside en que una sola institución reúna todas estas capacidades.

Reside en que ninguna pretenda apropiarse de las que corresponden a las demás.

La necesidad de una función legislativa especializada

La elaboración de la ley constituye una de las tareas más complejas del orden constitucional.

No basta con que una norma exprese una voluntad política legítima.

Debe integrarse armónicamente en el conjunto del orden jurídico, respetar la Constitución, preservar la coherencia del sistema normativo y prever las consecuencias que producirá sobre la realidad social que pretende regular.

Estas exigencias no afectan a la legitimidad democrática de la ley.

Afectan a su calidad jurídica.

Por ello, la función legislativa comprende necesariamente una dimensión técnica que no puede identificarse con la representación política sin desnaturalizar a una y otra.

La cooperación entre legitimidad y técnica

La arquitectura constitucional no enfrenta la representación democrática con el conocimiento especializado.

Las hace cooperar.

La representación determina el sentido político de la ley porque sólo ella expresa legítimamente la voluntad de la comunidad política.

La técnica legislativa transforma esa voluntad en una norma jurídicamente correcta, sistemáticamente coherente y compatible con el conjunto del orden constitucional.

Ninguna de estas funciones puede sustituir a la otra.

La legitimidad no reemplaza al conocimiento.

El conocimiento tampoco reemplaza a la representación.

La calidad de la ley depende precisamente de la lealtad con la que cada función permanece dentro de sus propios límites.

El conocimiento técnico de la ley

Representar y legislar no constituyen una misma función.

La representación expresa la voluntad política de la Nación.

La legislación transforma esa voluntad en normas generales capaces de integrarse coherentemente en el orden jurídico.

Entre ambos momentos existe una diferencia esencial.

La legitimidad democrática pertenece a los representantes.

La técnica legislativa exige conocimientos específicos.

Confundir ambas funciones perjudica simultáneamente a la política y al Derecho.

Los representantes no son elegidos por su condición de juristas.

Son elegidos para representar políticamente a la Nación.

El riesgo de dependencia

Cuando el poder legislativo carece de una organización técnica propia, termina dependiendo inevitablemente de aquella que posee el Ejecutivo.

Éste dispone de ministerios, servicios jurídicos y cuerpos especializados capaces de elaborar los proyectos normativos.

La iniciativa legislativa permanece entonces, en la práctica, bajo la influencia permanente del Gobierno.

Aunque la deliberación parlamentaria continúe existiendo formalmente.

La dependencia técnica termina convirtiéndose en dependencia política.

La separación de poderes comienza así a debilitarse desde el interior de la propia función legislativa.

El Consejo de Legislación

La existencia de un Consejo de Legislación no responde a la desconfianza hacia los representantes de la comunidad política.

Responde al reconocimiento de que la representación y la elaboración técnica de las leyes constituyen funciones distintas.

Su finalidad no consiste en corregir la voluntad política expresada por los representantes, sino en dotarla de la forma jurídica necesaria para incorporarse coherentemente al orden constitucional.

El Consejo de Legislación no constituye un órgano de representación ni un órgano de dirección política. Su función consiste en canalizar técnicamente la iniciativa legislativa para hacer posible que la voluntad representada de la Nación pueda incorporarse al orden jurídico sin alterar ni la legitimidad de la representación ni la coherencia del sistema constitucional.

De este modo, la representación conserva íntegramente su legitimidad democrática y la ley adquiere la calidad técnica indispensable para cumplir eficazmente su función.

El Consejo de Legislación no sustituye a la representación.

La sirve precisamente porque permanece leal a una función diferente de la suya.

La organización del poder legislativo protege así la representación frente a dos riesgos distintos: la dependencia política del Ejecutivo y la sustitución de la representación por la técnica legislativa. La primera se evita mediante la independencia del representante; la segunda mediante la existencia del Consejo de Legislación.

La función precede a la competencia

Las competencias de una institución no constituyen el fundamento de su existencia.

Constituyen la consecuencia jurídica de la función que el orden constitucional le atribuye.

Antes de determinar qué puede hacer una institución, resulta necesario establecer para qué existe.

Sólo entonces pueden delimitarse legítimamente sus facultades.

Cuando este orden se invierte, las competencias dejan de ser instrumentos al servicio de una función para convertirse en espacios de poder susceptibles de ampliarse indefinidamente.

La función limita la competencia porque le otorga su sentido.

La competencia sin función termina buscando su propia expansión.

El límite interno del poder

La Constitución no limita el poder únicamente mediante controles externos entre instituciones.

Lo limita, ante todo, desde el interior de cada función.

Toda institución encuentra el primer límite de su actuación en la naturaleza misma de la misión que le ha sido confiada.

No necesita invadir competencias ajenas para cumplir correctamente la propia.

Al contrario.

Cuanto más leal permanece una institución a su función, menor necesidad tiene de extender su poder más allá de los límites constitucionales.

La primera garantía de la libertad política no consiste en multiplicar los mecanismos de control.

Consiste en definir con precisión la naturaleza de cada función.

La expansión del poder

Toda concentración del poder comienza mucho antes de manifestarse como dominación política.

Comienza cuando una institución interpreta sus competencias al margen de la función que justifica su existencia.

En ese momento, las facultades dejan de entenderse como instrumentos para cumplir una misión determinada y pasan a concebirse como manifestaciones de una autoridad propia.

La expansión competencial aparece entonces como una consecuencia natural.

Cada nueva competencia parece razonable considerada aisladamente.

Sin embargo, el resultado final consiste en la progresiva desaparición de los límites funcionales que hacían posible la distribución constitucional del poder.

La defensa de la libertad política exige, por ello, vigilar no sólo el ejercicio del poder, sino también la permanente adecuación entre las competencias atribuidas y la función que las legitima.

El equilibrio de las funciones

La estabilidad del orden constitucional no depende de que las instituciones renuncien espontáneamente a ampliar su poder.

Depende de que la propia arquitectura constitucional haga incompatible la expansión de una función con la conservación de su legitimidad.

Cada institución debe encontrar la garantía de su autoridad precisamente en el cumplimiento de la función que le ha sido confiada.

Cuando la ampliación de sus competencias supone el abandono de esa función, la expansión deja de convertirse en una ventaja institucional para transformarse en una pérdida de legitimidad.

La Constitución no presupone instituciones virtuosas.

Presupone instituciones inteligentemente ordenadas.

El equilibrio como consecuencia

El equilibrio constitucional no constituye un objetivo autónomo.

Constituye la consecuencia natural de la correcta distribución de las funciones.

Cuando cada institución permanece leal a la misión que justifica su existencia, ninguna necesita asumir las competencias propias de las demás para realizar plenamente la suya.

El equilibrio no nace del compromiso entre poderes rivales.

Nace del respeto recíproco a la naturaleza de cada función.

Por ello, el equilibrio constitucional no expresa una relación de fuerzas.

Expresa una relación de orden.

CAPÍTULO VII

La conservación del orden constitucional

La libertad como orden institucional

La libertad política no depende de la permanente vigilancia de los ciudadanos sobre cada decisión del poder.

Depende, ante todo, de la existencia de una organización constitucional que impida a cualquier institución alterar por sí sola el orden de las funciones.

La vigilancia ciudadana conserva toda su importancia como expresión de una comunidad políticamente activa.

Pero la garantía inmediata de la libertad reside en una arquitectura institucional que haga compatible el ejercicio eficaz del poder con la conservación permanente de sus límites.

La libertad política deja entonces de descansar sobre la esperanza de encontrar buenos gobernantes para apoyarse en la estabilidad objetiva del orden constitucional.

La degeneración de las instituciones

Las instituciones constitucionales no dejan de existir únicamente cuando son abolidas.

También pueden degradarse conservando intacta su apariencia jurídica.

Una institución permanece constitucional mientras ejerce la función para la que fue creada.

Cuando comienza a desempeñar una función distinta, su continuidad formal deja de coincidir con su verdadera naturaleza.

La degeneración institucional no consiste, por tanto, en la desaparición del órgano.

Consiste en la alteración de la función que justificaba su existencia.

Por ello, las mayores transformaciones políticas suelen producirse sin necesidad de modificar previamente el texto constitucional.

Basta con alterar el modo en que las instituciones comprenden y ejercen su propia misión.

La sustitución de las funciones

Toda invasión de competencias ajenas comienza por una sustitución silenciosa de las funciones.

El órgano representativo deja de ejercer un control político sobre el Ejecutivo para integrarse con él bajo una misma dirección partidaria.

El Gobierno deja de concentrarse en la dirección del Estado y procura influir sobre la producción de la representación.

La jurisdicción abandona su posición de garantía para convertirse en un actor del conflicto político.

Cada alteración puede parecer inicialmente limitada.

Sin embargo, todas responden a un mismo proceso: la pérdida de la lealtad a la función propia.

La degradación constitucional no aparece de manera repentina.

Se desarrolla lentamente a medida que las instituciones dejan de reconocerse a sí mismas en la misión para la que fueron instituidas.

La apariencia constitucional

Las constituciones pueden conservar su texto.

Las instituciones pueden mantener su nombre.

Las elecciones pueden seguir celebrándose.

Y, sin embargo, la libertad política puede haber desaparecido.

La apariencia constitucional no garantiza la permanencia del orden constitucional.

Ésta depende de que las funciones continúen desempeñándose conforme al fundamento que les dio origen.

Cuando la representación deja de representar, el Gobierno deja de gobernar con autonomía o el control se transforma en dirección política, el problema no consiste únicamente en una alteración institucional.

Consiste en que la arquitectura entera comienza a perder el orden que hacía posible la libertad política.

La causa de la degeneración institucional

Las instituciones no abandonan su función por una transformación espontánea de su naturaleza.

La abandonan cuando el orden constitucional deja de hacer coincidir el ejercicio de su función con la conservación de su propia legitimidad.

Mientras una institución encuentra su autoridad en el cumplimiento de la misión que le ha sido confiada, permanece naturalmente orientada hacia ella.

Cuando, por el contrario, descubre que puede aumentar su influencia alejándose de esa misión, comienza el proceso de degeneración constitucional.

No se trata, por tanto, de una corrupción moral de las personas.

Se trata de una alteración del orden institucional que modifica los incentivos conforme a los cuales actúan quienes ejercen el poder.

El desplazamiento de la lealtad

Toda degeneración constitucional comienza con un desplazamiento de la lealtad.

La institución deja de orientar su actuación hacia la función que justifica su existencia y comienza a dirigirla hacia objetivos distintos.

La conservación del poder.

La ampliación de sus competencias.

La influencia sobre otras instituciones.

O la subordinación de éstas a sus propios intereses.

La alteración puede producirse gradualmente y sin modificar formalmente el orden constitucional.

Pero, desde ese momento, la lealtad deja de dirigirse al fundamento para orientarse hacia la propia organización del poder.

La arquitectura constitucional empieza entonces a perder la coherencia que garantizaba la libertad política.

El sentido de la arquitectura constitucional

La verdadera finalidad de la arquitectura constitucional no consiste únicamente en distribuir funciones.

Consiste en hacer que la conservación de cada institución dependa precisamente de permanecer leal a la función para la que fue creada.

Cuando esta correspondencia se mantiene, el interés institucional y la libertad política dejan de presentarse como realidades contrapuestas.

Cada institución encuentra la garantía de su propia estabilidad en el correcto desempeño de su misión constitucional.

La libertad política deja así de descansar sobre la esperanza de encontrar gobernantes virtuosos para apoyarse en un orden institucional que hace de la lealtad el principio permanente de su conservación.

La permanencia del fundamento

La libertad constituyente no desaparece cuando concluye el proceso de elaboración de la Constitución.

Lo que concluye es el ejercicio extraordinario mediante el cual la comunidad política instituye el nuevo orden constitucional.

El fundamento del que ese orden recibe su legitimidad permanece, sin embargo, presente en todas las instituciones que continúan ejerciendo sus funciones conforme a la Constitución.

La libertad constituyente deja entonces de manifestarse como poder creador para convertirse en el principio permanente que da sentido al ejercicio del poder constituido.

Las instituciones constitucionales no sustituyen ese fundamento.

Lo hacen operante en la vida ordinaria del Estado.

La continuidad de la libertad política

La libertad política colectiva no constituye un episodio excepcional reservado a los momentos fundacionales de una comunidad.

Constituye la realidad permanente que la Constitución debe conservar mediante el correcto funcionamiento de sus instituciones.

Cada vez que la representación mantiene presente a la comunidad política.

Cada vez que el Gobierno ejerce con autonomía responsable la función ejecutiva.

Cada vez que la jurisdicción garantiza la vigencia del Derecho.

Cada vez que una institución permanece leal a la función que justifica su existencia.

La libertad constituyente continúa proyectándose sobre el orden político sin necesidad de reproducir continuamente el momento constituyente.

La Constitución no reemplaza la libertad.

La organiza para que pueda permanecer.

La Constitución como memoria viva del fundamento

La Constitución no constituye únicamente un conjunto de normas destinado a organizar el funcionamiento del Estado.

Representa la permanencia jurídica de la decisión política originaria mediante la cual la comunidad instituyó libremente su propio orden.

Su autoridad no procede exclusivamente del texto.

Procede del fundamento político que ese texto conserva y protege.

Cuando las instituciones permanecen leales a la Constitución, no obedecen simplemente una norma jurídica.

Permanecen leales al acto de libertad política que hizo posible la existencia misma del orden constitucional.

Por ello, la Constitución deja de ser un límite impuesto al poder para convertirse en la forma mediante la cual la libertad política permanece presente en el ejercicio cotidiano de las instituciones.

La Constitución no crea el fundamento

La Constitución no produce por sí misma la legitimidad del orden político.

Su autoridad no nace del hecho de haber sido promulgada ni de la fuerza jurídica de sus disposiciones.

Toda Constitución auténticamente democrática recibe su legitimidad de una realidad política anterior: la libertad constituyente mediante la cual la comunidad política instituyó libremente el nuevo orden.

La Constitución no crea ese fundamento.

Lo reconoce, lo organiza y lo preserva.

Por ello, ninguna Constitución puede transformar en democrático un poder que no haya recibido previamente su legitimidad de la libertad política colectiva.

El Derecho como expresión del orden político

El orden constitucional no convierte en legítima cualquier decisión por el mero hecho de revestirla de forma jurídica.

La función del Derecho consiste en expresar, proteger y desarrollar un orden político cuya legitimidad procede de un fundamento anterior a la norma.

Cuando el Derecho deja de servir a ese fundamento para convertirse en el origen exclusivo de la legitimidad, el orden constitucional comienza a confundirse con un simple sistema de legalidad.

La Constitución deja entonces de aparecer como garantía de la libertad política para convertirse en un instrumento de organización del poder.

La diferencia entre ambas concepciones no reside en la técnica jurídica.

Reside en el lugar que ocupa la libertad política dentro del sistema constitucional.

La primacía del orden político

La política constituye el ámbito donde la comunidad decide libremente la forma de su convivencia.

El Derecho proporciona estabilidad, continuidad y seguridad a esa decisión.

Por ello, el orden constitucional no puede invertir esta relación.

La política democrática no nace del Derecho.

El Derecho constitucional nace de una decisión política libre que posteriormente adquiere forma jurídica.

Esta prioridad no disminuye la importancia de la Constitución.

Al contrario.

Explica por qué el respeto al texto constitucional sólo conserva plenamente su significado cuando permanece unido al fundamento político que le dio origen.

La finalidad de la Constitución

La Constitución no constituye un fin en sí misma.

Tampoco representa el momento culminante de la organización política.

Su finalidad consiste en conservar, mediante un orden institucional estable, la libertad política que hizo posible su propia existencia.

Todas las instituciones constitucionales encuentran en esta finalidad común el criterio que orienta su función y delimita legítimamente sus competencias.

Por ello, la Constitución no existe para proteger al Estado frente a la sociedad.

Existe para impedir que el Estado pueda separarse del fundamento político del que recibe su legitimidad.

La Constitución al servicio de la libertad

El valor de una Constitución no depende únicamente de la perfección técnica de su articulado ni de la amplitud del catálogo de derechos que proclama.

Depende, ante todo, de su capacidad para mantener vivo el orden político nacido de la libertad constituyente.

Una Constitución puede contener declaraciones solemnes de derechos y, sin embargo, carecer de los principios institucionales necesarios para garantizar la libertad política.

Del mismo modo, puede establecer complejos mecanismos de organización del poder y, pese a ello, no impedir que ese poder termine convirtiéndose en origen de su propia legitimidad.

La verdadera medida de una Constitución reside en su capacidad para conservar permanentemente el fundamento del que nació.

El criterio de legitimidad constitucional

La legitimidad de una institución no se mide únicamente por su conformidad formal con el texto constitucional.

Debe apreciarse también por la lealtad con la que contribuye a conservar el fundamento político que la Constitución protege.

Una institución puede actuar conforme a procedimientos legalmente establecidos y, sin embargo, alejarse progresivamente de la finalidad constitucional que justificaba su existencia.

Por ello, la interpretación de la Constitución no puede limitarse a un ejercicio puramente jurídico.

Debe mantenerse constantemente vinculada al principio político que dio origen al orden constitucional.

Sólo así la Constitución permanece como garantía de la libertad y no como simple reglamento de organización del poder.

El Estado al servicio de la comunidad política

La existencia del Estado encuentra su justificación en la necesidad de dotar de estabilidad y continuidad al orden político instituido por la comunidad.

Su finalidad no consiste en sustituir a la comunidad política como sujeto de la libertad, sino en proporcionar la organización permanente mediante la cual esa libertad puede conservarse históricamente.

El Estado no constituye un fin autónomo.

Constituye el instrumento institucional mediante el cual la comunidad política hace posible la continuidad de su propia organización.

Por ello, toda ampliación de la autonomía del Estado respecto del fundamento político del que procede representa una alteración del sentido mismo de su existencia.

El poder constituido y su límite

Todo poder constituido encuentra su legitimidad en un acto político que él mismo no puede producir.

La autoridad con la que ejerce sus competencias procede de un fundamento anterior a su propia existencia institucional.

Por ello, ninguna institución puede convertirse legítimamente en origen de su propia autoridad.

Cuando el poder constituido comienza a atribuirse la capacidad de definir por sí mismo el alcance de su legitimidad, deja de reconocerse como una creación de la libertad política para comenzar a comportarse como fuente autónoma del orden constitucional.

En ese momento, el fundamento empieza a ser sustituido por la organización del poder.

CAPÍTULO VIII

La representación como presencia permanente

La representación política no constituye únicamente un procedimiento para designar representantes.

Constituye el mecanismo mediante el cual la comunidad política permanece presente en el ejercicio ordinario del poder.

La libertad constituyente no puede reproducirse diariamente.

La representación hace innecesaria esa repetición.

Permite que la voluntad política de la comunidad continúe actuando dentro del Estado sin necesidad de volver continuamente al momento constituyente.

Por ello, representar no significa sustituir a la comunidad política.

Significa mantenerla institucionalmente presente allí donde ella no puede actuar de manera inmediata.

La continuidad del fundamento

La comunidad política no desaparece cuando concluye el proceso constituyente.

Permanece como el fundamento permanente de la legitimidad del Estado y del orden constitucional que ella misma ha instituido.

Las instituciones no ocupan su lugar.

Ejercen únicamente las funciones que la Constitución les atribuye para conservar ese orden.

La representación asegura precisamente la continuidad de esta relación.

Gracias a ella, el Estado no pierde el vínculo con el fundamento político del que recibe su legitimidad.

Cada renovación de la representación renueva la mediación entre la comunidad política y el Estado.

No modifica el fundamento constituyente, que permanece inalterado, sino la presencia institucional mediante la cual la comunidad política continúa proyectándose sobre el ejercicio ordinario del poder.

La mediación entre libertad y poder

Toda arquitectura constitucional necesita una instancia capaz de unir permanentemente dos realidades distintas.

Por un lado, la libertad política de la comunidad.

Por otro, el ejercicio cotidiano del poder estatal.

La representación constituye precisamente esa mediación.

Gracias a ella, el poder no queda abandonado a su propia dinámica institucional ni la comunidad política necesita intervenir directamente en cada decisión pública.

La mediación representativa permite que el poder permanezca constantemente orientado hacia el fundamento del que recibe su legitimidad sin destruir la autonomía funcional indispensable para gobernar.

En ello reside una de las aportaciones más originales de la democracia representativa: hacer compatible la continuidad del gobierno con la permanencia de la libertad política.

El Gobierno no representa

La representación política y el gobierno constituyen funciones distintas porque responden a finalidades diferentes dentro del orden constitucional.

La representación mantiene la mediación permanente entre la comunidad política y el Estado.

El gobierno dirige la acción del Estado conforme al orden constitucional.

Ambas funciones cooperan en la conservación de la libertad política, pero ninguna puede sustituir legítimamente a la otra.

Por ello, el Gobierno no representa a la comunidad política.

Su legitimidad no procede de encarnar políticamente a la sociedad, sino de ejercer con autonomía la dirección del poder ejecutivo dentro de los límites establecidos por la Constitución.

La autonomía del poder ejecutivo

La autonomía del poder ejecutivo no constituye un privilegio institucional.

Constituye una exigencia de la propia separación de poderes.

Gobernar exige adoptar decisiones, establecer prioridades y asumir responsabilidades que no pueden quedar subordinadas a la dirección cotidiana de la institución representativa.

Del mismo modo que el representante no puede gobernar sin dejar de representar, el gobernante no puede representar sin abandonar la naturaleza propia de su función.

La independencia del Ejecutivo no protege al Gobierno frente al Parlamento.

Protege el equilibrio constitucional frente a la concentración del poder.

Responsabilidad y control

Precisamente porque el Gobierno no representa, debe responder políticamente ante quien sí mantiene la representación de la comunidad política.

La función de control no constituye una prolongación del gobierno por otros medios.

Tampoco una forma de cogobernar.

Su finalidad consiste en verificar que el ejercicio del poder ejecutivo permanece dentro del marco constitucional y cumple la misión que le ha sido confiada.

Cuando el control se transforma en dirección política, la representación deja de cumplir su función.

Cuando el Gobierno pretende sustraerse al control representativo, abandona igualmente la naturaleza de su legitimidad.

La autonomía del Ejecutivo y su responsabilidad ante la representación no son principios contrapuestos.

Constituyen dos aspectos inseparables del mismo equilibrio constitucional.

Dos legitimidades distintas

La representación política y el Gobierno reciben su legitimidad de un mismo fundamento —la libertad política de la comunidad—, pero no de la misma manera.

La representación obtiene su legitimidad mediante la elección de quienes hacen presente a la comunidad política en el Estado.

El Gobierno la recibe mediante una elección específicamente dirigida a confiarle la dirección del poder ejecutivo.

La diferencia no reside únicamente en el procedimiento de designación.

Reside, sobre todo, en la naturaleza de la función que cada uno desempeña.

Por ello, confundir representación y gobierno equivale a confundir dos legitimidades cuya separación constituye una condición necesaria de la libertad política.

Gobernar no consiste en representar

El Gobierno no recibe su legitimidad por expresar la voluntad de la comunidad política.

La recibe para ejercer una función constitucional específica: dirigir la acción del Estado dentro del marco establecido por la Constitución.

Su autoridad no nace de una mayoría parlamentaria ni de la identificación entre gobierno y representación.

Nace de la responsabilidad política inherente al ejercicio del poder ejecutivo.

Gobernar significa decidir.

Administrar los recursos públicos.

Dirigir la política general.

Garantizar la ejecución de las leyes.

Y asumir plenamente la responsabilidad derivada de esas decisiones.

Nada de ello constituye una función representativa.

La responsabilidad como principio del Ejecutivo

Toda función constitucional lleva consigo una forma específica de responsabilidad.

La representación responde políticamente ante la comunidad mediante su renovación periódica.

La jurisdicción responde mediante la estricta sujeción al Derecho.

El Gobierno responde por la dirección efectiva de la acción del Estado.

Su legitimidad no depende únicamente de haber sido elegido.

Depende también de la forma en que ejerce la función que la Constitución le ha confiado.

Precisamente por ello, la responsabilidad del Ejecutivo no puede diluirse en decisiones colectivas, equilibrios parlamentarios o negociaciones entre partidos.

Debe poder identificarse con claridad allí donde reside la dirección del poder ejecutivo.

La unidad del Ejecutivo

La acción política exige continuidad, coordinación y capacidad de decisión.

Por esa razón, aunque el poder ejecutivo pueda organizarse mediante diversos órganos de colaboración y asesoramiento, la dirección política no puede quedar fragmentada entre voluntades concurrentes.

La unidad de dirección no constituye una concentración del poder.

Constituye la condición necesaria para que el Ejecutivo pueda responder plenamente de sus actos.

Sólo quien dispone efectivamente de la dirección del Gobierno puede asumir también la responsabilidad política por sus decisiones.

La Constitución no protege únicamente la libertad frente al poder.

Protege también la posibilidad de exigir responsabilidad a quien ejerce legítimamente ese poder.

Libertad y responsabilidad

La separación de poderes no distribuye únicamente competencias.

Distribuye también responsabilidades.

Cada institución responde exclusivamente por la función que le corresponde ejercer.

Cuando esta correspondencia se rompe, también desaparece la posibilidad de exigir una verdadera responsabilidad política.

La representación deja de representar.

El Gobierno deja de gobernar.

Y el control institucional se transforma en una negociación permanente entre órganos que ya no desempeñan con claridad la misión constitucional que justificaba su existencia.

La libertad política exige distinguir el poder precisamente para poder identificar con claridad quién decide, quién controla y quién responde.

La libertad como presupuesto de la responsabilidad

La responsabilidad política presupone necesariamente la libertad de decisión.

Nadie puede responder plenamente de actos cuya dirección efectiva corresponde a otro.

Cuando quien ejerce una función constitucional depende de instrucciones ajenas, compromisos de partido o acuerdos permanentes entre organizaciones políticas, la responsabilidad deja de poder atribuirse con claridad.

Las decisiones aparecen entonces como el resultado de una voluntad colectiva cuya autoría termina diluyéndose.

La arquitectura constitucional evita precisamente esa confusión.

Cada institución recibe la libertad necesaria para ejercer su propia función.

Y precisamente por ello puede exigírsele íntegramente la responsabilidad correspondiente.

La libertad institucional no constituye un privilegio del poder.

Constituye el presupuesto indispensable de su responsabilidad.

La identificación entre decisión y responsabilidad

El orden constitucional persigue que toda decisión pública pueda ser atribuida con claridad a la institución competente para adoptarla.

Sólo así resulta posible ejercer un control efectivo y exigir las responsabilidades que correspondan.

Cuando varias instituciones comparten simultáneamente la misma decisión, la responsabilidad comienza inevitablemente a difuminarse.

Cada una puede justificar su actuación apelando a la intervención de las demás.

La libertad política exige justamente lo contrario.

Que quien decide responda.

Y que quien responde haya podido decidir.

La unidad entre decisión y responsabilidad constituye una de las garantías más importantes del orden constitucional.

El compromiso de la palabra pública

En una democracia formal la palabra de quien ejerce una función pública no constituye una mera declaración política.

Constituye la manifestación de una voluntad institucional llamada a producir consecuencias jurídicas y políticas.

Por ello, la libertad para decidir convierte también la palabra pública en un compromiso.

La confianza política sólo puede existir cuando la comunidad sabe que las decisiones anunciadas pertenecen realmente a quien las formula y que será esa misma autoridad quien deba responder posteriormente por sus resultados.

Sin libertad de decisión no existe compromiso.

Y sin compromiso desaparece la verdadera responsabilidad política.

La dirección del poder ejecutivo

Toda organización permanente necesita una dirección capaz de integrar en una acción coherente la diversidad de tareas que le corresponden.

Esta necesidad no responde únicamente a razones de eficacia administrativa.

Responde, sobre todo, a la exigencia constitucional de que la acción del Estado pueda orientarse conforme a una voluntad política claramente identificable y plenamente responsable.

El poder ejecutivo no constituye una suma de decisiones independientes.

Constituye una única dirección política ejercida mediante órganos diversos y especializada a través de múltiples funciones administrativas.

La unidad de esa dirección hace posible la continuidad del gobierno y permite atribuir con claridad la responsabilidad por el ejercicio del poder ejecutivo.

La personalización de la responsabilidad

La responsabilidad política alcanza su máxima claridad cuando la dirección del Ejecutivo puede identificarse con una autoridad constitucional determinada.

No porque el gobierno deje de ser una tarea colectiva.

Sino porque toda deliberación necesita concluir en una decisión.

Y toda decisión exige un responsable.

La unidad de dirección evita que la responsabilidad termine diluyéndose entre órganos colegiados, acuerdos internos o equilibrios partidistas.

La Constitución no personaliza el poder.

Personaliza la responsabilidad derivada de su ejercicio.

El Presidente del Gobierno

La figura del Presidente del Gobierno responde precisamente a esta necesidad constitucional.

No representa a la comunidad política.

No legisla.

No juzga.

Dirige el poder ejecutivo.

Su legitimidad procede de la función específica que la Constitución le confía y de la responsabilidad inherente a su ejercicio.

Por ello, su autoridad no constituye una excepción a la separación de poderes.

Constituye una consecuencia directa de ella.

Precisamente porque el Ejecutivo constituye un poder independiente, necesita una dirección política igualmente independiente.

La unidad de decisión

La existencia de un Presidente del Gobierno no concentra el poder ejecutivo en una sola persona.

Concentra únicamente la decisión última que hace posible la unidad de acción del Gobierno.

La preparación de las decisiones, el asesoramiento técnico, la deliberación política y la organización administrativa pueden distribuirse entre numerosos órganos especializados.

La decisión final, sin embargo, debe conservar una dirección inequívoca.

Sólo así la responsabilidad política permanece inseparable del ejercicio efectivo del poder.

La deliberación en el poder ejecutivo

La unidad de dirección no elimina la necesidad de la deliberación.

Al contrario.

Cuanto mayor es la responsabilidad inherente a una decisión política, mayor resulta también la necesidad de que esa decisión pueda formarse mediante un proceso de reflexión, contraste y asesoramiento.

La Constitución no exige únicamente que el Ejecutivo decida.

Exige también que pueda decidir con el mayor conocimiento posible de la realidad sobre la que actúa.

La deliberación no disminuye la autoridad del Presidente de la República.

Constituye una garantía para el ejercicio responsable de su función.

El Consejo de Gobierno

El Consejo de Gobierno no comparte la dirección del poder ejecutivo.

Contribuye a la formación de la decisión política mediante el análisis, la deliberación y el asesoramiento.

Su existencia responde a una necesidad funcional.

La complejidad creciente de la acción del Estado hace imposible que una sola persona reúna por sí misma todos los conocimientos necesarios para gobernar.

La deliberación colectiva permite integrar perspectivas diversas antes de adoptar una decisión.

La decisión, sin embargo, continúa correspondiendo al Presidente de la República.

Por ello, el Consejo de Gobierno no constituye un poder independiente ni un órgano colegiado de dirección política.

Constituye el principal instrumento de deliberación del poder ejecutivo.

Deliberación y decisión

La arquitectura constitucional distingue cuidadosamente dos momentos inseparables.

El primero consiste en la deliberación.

El segundo en la decisión.

Confundir ambos momentos conduce a dos errores igualmente perjudiciales.

Cuando la deliberación desaparece, la decisión corre el riesgo de convertirse en arbitrariedad.

Cuando la decisión se diluye en la deliberación permanente, desaparece la responsabilidad política.

La Constitución evita ambos extremos.

Favorece la deliberación.

Pero mantiene siempre claramente identificada la autoridad responsable de decidir.

La unidad de la responsabilidad

La participación de múltiples personas en la preparación de una decisión no altera la unidad de la responsabilidad política.

Quienes asesoran responden del rigor de sus informes.

Quienes administran responden del cumplimiento de sus funciones.

Quien dirige el poder ejecutivo responde de la decisión adoptada.

La colaboración distribuye el conocimiento.

La responsabilidad permanece unitaria.

En ello reside una de las garantías fundamentales del orden constitucional.

El control del poder ejecutivo

Toda dirección política necesita estar sometida a control.

No porque exista una presunción permanente de abuso del poder.

Sino porque ninguna función constitucional puede quedar sustraída al orden del que recibe su legitimidad.

El control constituye, por ello, una consecuencia necesaria de la separación de poderes.

No limita arbitrariamente la libertad del Ejecutivo.

Garantiza que esa libertad permanezca siempre vinculada a la finalidad constitucional que justifica su existencia.

Control y dirección

Controlar no significa dirigir.

La institución encargada del control no gobierna mediante ese control ni sustituye las decisiones del Ejecutivo por las suyas propias.

Su misión consiste exclusivamente en verificar que el Gobierno ejerce legítimamente la función que la Constitución le ha confiado.

Cuando el control pretende transformarse en dirección política, deja de ser control.

Cuando el Ejecutivo rechaza todo control, deja igualmente de reconocer el límite constitucional de su legitimidad.

Ambos extremos destruyen el equilibrio del orden constitucional.

El control como garantía de la representación

Precisamente porque el Ejecutivo no representa a la comunidad política, necesita permanecer sometido al control de la institución que sí mantiene esa representación.

No para recibir instrucciones sobre cómo gobernar.

Ni para negociar permanentemente sus decisiones.

Sino para responder públicamente por el ejercicio de la función ejecutiva.

El control no nace de una relación jerárquica entre poderes.

Nace de la distinta naturaleza de sus respectivas legitimidades.

La representación mantiene el vínculo permanente entre la comunidad política y el Estado.

El Ejecutivo dirige la acción del Estado.

El control asegura que ambas funciones permanezcan dentro del orden constitucional.

Libertad para gobernar, obligación de responder

La independencia del Presidente de la República no constituye una autorización para actuar sin límites.

Constituye la condición necesaria para que toda decisión pueda atribuirse claramente a quien la adopta.

Precisamente por ello, cuanto mayor es la autonomía del Ejecutivo, mayor debe ser también la claridad de los mecanismos mediante los cuales responde políticamente por sus actos.

La libertad de gobierno y la responsabilidad política no se oponen.

Se reclaman mutuamente.

La primera hace posible la segunda.

La segunda legitima la primera.

La permanencia del Derecho

La acción política se desarrolla necesariamente en el tiempo.

Cada generación introduce nuevas necesidades, nuevas prioridades y nuevas decisiones.

Precisamente por ello, el orden constitucional necesita una institución cuya función no consista en decidir políticamente el futuro, sino en preservar la continuidad del Derecho frente a las contingencias propias de la acción política.

La jurisdicción responde a esta necesidad.

Su misión no consiste en gobernar ni en representar.

Consiste en garantizar que el ejercicio de todo poder permanezca sometido al orden jurídico establecido por la Constitución.

Juzgar no consiste en gobernar

La jurisdicción no participa en la elaboración de la voluntad política.

Tampoco dirige la acción del Estado.

Su función consiste exclusivamente en aplicar el Derecho a los casos concretos sometidos a su conocimiento.

Precisamente por ello, la independencia judicial no constituye un privilegio del juez.

Constituye una garantía para toda la comunidad política.

Sólo una jurisdicción completamente ajena a la lucha por el poder puede resolver los conflictos conforme al Derecho y no conforme a intereses políticos circunstanciales.

La independencia como exigencia funcional

La independencia judicial no nace de una desconfianza hacia los demás poderes.

Nace de la naturaleza de la función jurisdiccional.

Quien debe juzgar la conformidad de los actos públicos con el Derecho no puede depender de quienes producen esos mismos actos.

La independencia constituye, por tanto, una consecuencia lógica de la función jurisdiccional y no una prerrogativa personal de quienes la ejercen.

La Constitución protege esa independencia porque protege la imparcialidad del Derecho frente al poder.

El Derecho como límite común

La representación, el Ejecutivo y la jurisdicción reciben legitimidades distintas y desempeñan funciones diferentes.

Sin embargo, las tres instituciones permanecen sometidas a un mismo orden constitucional.

La representación no puede actuar fuera de la Constitución.

El Ejecutivo no puede gobernar al margen de la ley.

La jurisdicción no puede sustituir el Derecho por su propia voluntad.

El sometimiento común al orden constitucional constituye la condición que hace compatible la independencia de los poderes con la unidad del Estado.

La Constitución no presupone la virtud

La arquitectura constitucional no parte de la hipótesis de que quienes ejercen el poder actuarán siempre con prudencia, justicia o desinterés.

Tampoco presupone que los ciudadanos permanezcan constantemente atentos a la defensa de su libertad.

Toda Constitución verdaderamente democrática nace precisamente del reconocimiento de los límites propios de la condición humana.

Las instituciones no se crean porque exista virtud.

Se crean para que la libertad política no dependa de ella.

La estabilidad del orden constitucional no puede descansar sobre cualidades personales necesariamente variables.

Debe descansar sobre una organización del poder capaz de conservar la libertad incluso cuando quienes ejercen funciones públicas poseen intereses, ambiciones o convicciones distintas.

La lealtad del orden

Por esa razón, la Constitución no exige héroes.

Exige instituciones leales a la función que desempeñan.

La representación debe ser leal a la comunidad política.

El Ejecutivo debe ser leal a la dirección del Estado dentro del marco constitucional.

La jurisdicción debe ser leal al Derecho.

La lealtad constitucional no constituye una virtud privada.

Constituye una exigencia objetiva derivada de la función institucional que cada órgano desempeña dentro del orden político.

Precisamente por ello, la libertad política puede mantenerse con independencia de las cualidades personales de quienes ocupan temporalmente los cargos públicos.

La confianza en el orden

Las constituciones que descansan sobre la confianza depositada en los gobernantes terminan dependiendo inevitablemente de las personas.

Las constituciones que descansan sobre la organización del poder permiten que la libertad sobreviva incluso al cambio de quienes ejercen las funciones públicas.

La comunidad política no necesita confiar permanentemente en la virtud de sus gobernantes.

Necesita poder confiar en el orden constitucional.

Porque las personas cambian.

Las instituciones permanecen.

Y únicamente las instituciones correctamente ordenadas pueden garantizar la continuidad de la libertad política.

La arquitectura de la libertad

Todas las instituciones examinadas hasta ahora responden a una misma finalidad.

La representación mantiene presente el fundamento político del Estado.

La separación de poderes impide la concentración del poder.

El Ejecutivo asegura la dirección responsable de la acción política.

La jurisdicción garantiza la permanencia del Derecho.

Cada institución cumple una misión distinta.

Todas obedecen al mismo principio.

Conservar la libertad política de la comunidad mediante un orden constitucional que impida al poder convertirse en fundamento de sí mismo.

Éste constituye el sentido último de la arquitectura constitucional.

No organizar simplemente el poder.

Organizarlo de tal modo que la libertad política permanezca siempre por encima de él.

Instituciones Inteligentes

El límite último del poder constituido

Toda Constitución organiza el ejercicio del poder.

Pero ninguna organización institucional basta por sí sola para garantizar indefinidamente la conservación de la libertad política.

Las instituciones pertenecen al orden constituido.

Su legitimidad deriva de un fundamento anterior a ellas mismas.

Por ello, ninguna institución puede convertirse en garante absoluto de la libertad de la comunidad política.

El límite último del poder constituido permanece siempre fuera del propio poder constituido.

Permanece en la libertad constituyente de la comunidad política.

La permanencia de la libertad constituyente

La libertad constituyente no desaparece una vez aprobada la Constitución.

Tampoco continúa actuando como un poder permanente que intervenga en el funcionamiento ordinario del Estado.

Permanece como el fundamento político que legitima todo el orden constitucional y que conserva, en último término, la capacidad de sustituirlo cuando éste deje de servir a la libertad política para la que fue instituido.

Por ello, la libertad constituyente no constituye una institución.

Constituye el presupuesto permanente de todas ellas.

La Constitución no sustituye a la libertad

La Constitución conserva la libertad política.

No la reemplaza.

Su autoridad depende precisamente de haber sido instituida por una comunidad políticamente libre.

Cuando el poder constituido comienza a presentarse como origen suficiente de su propia legitimidad, la Constitución deja de desempeñar la función para la que fue creada.

Permanece el texto.

Permanecen las instituciones.

Pero desaparece el fundamento que otorgaba sentido a ambas.

Toda arquitectura constitucional pierde entonces su unidad interior.

El fundamento permanece fuera del poder

La mayor garantía de la libertad política consiste en que el fundamento del orden constitucional nunca pueda ser absorbido por las instituciones que él mismo ha creado.

La comunidad política constituye el Estado.

El Estado organiza el ejercicio del poder.

La Constitución limita ese poder.

Pero ninguna de esas instituciones puede apropiarse del fundamento del que reciben su legitimidad.

Precisamente porque permanece fuera del poder constituido, la libertad constituyente continúa siendo el límite último de toda autoridad política.

«El fundamento de la libertad republicana no está en la virtud, sino en la lealtad del derecho de todos a participar libremente en la cosa pública de todos.» Antonio García-Trevijano Forte.

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO IX

La inversión del orden constitucional

La mayor amenaza para la libertad política no consiste únicamente en el abuso del poder.

Consiste en la inversión del orden que hace posible distinguir entre quien constituye el poder y quien lo ejerce.

Mientras la comunidad política permanece como fundamento del Estado, las instituciones encuentran un límite objetivo a su actuación.

Cuando el Estado comienza a presentarse como origen de la legitimidad política, esa relación se invierte.

La libertad deja entonces de aparecer como fundamento del orden constitucional para convertirse en una concesión del propio poder.

La arquitectura constitucional pierde así el principio que daba unidad a todas sus instituciones.

La sustitución del fundamento

El cambio más profundo que puede experimentar un régimen político no consiste en modificar una ley, una institución o una Constitución.

Consiste en alterar el lugar donde reside la legitimidad.

Mientras la comunidad política permanece como fundamento del Estado, el poder constituido reconoce el límite de su propia autoridad.

Cuando el fundamento se desplaza hacia el propio Estado, la relación se invierte.

La comunidad deja de aparecer como autora del orden político para convertirse en destinataria de un poder cuya legitimidad procede de sí mismo.

No se modifica únicamente la organización institucional.

Se modifica la naturaleza del régimen.

El inicio de la sociedad estatal

La primera consecuencia de esta inversión consiste en la desaparición progresiva de la sociedad política.

La mediación representativa deja de unir a la comunidad política con el Estado.

Su lugar comienza a ser ocupado por organizaciones que ya no reciben su legitimidad de la representación de la comunidad, sino de su integración en el propio aparato estatal.

La sociedad política empieza así a transformarse en sociedad estatal.

No porque desaparezca la actividad política.

Sino porque deja de existir una mediación independiente entre la comunidad política y el Estado.

A partir de ese momento, el conflicto social ya no asciende espontáneamente hacia la representación.

Es canalizado por organizaciones cuya existencia depende del propio Estado.

La sustitución de la mediación política

Ninguna comunidad política puede relacionarse de manera inmediata y permanente con el Estado.

Toda organización política necesita una instancia de mediación capaz de trasladar el conflicto social hasta las instituciones representativas y devolver posteriormente las decisiones del Estado a la comunidad.

Mientras existe representación política, esa mediación pertenece a la sociedad política.

Cuando la representación desaparece, la necesidad de mediación permanece.

Lo que cambia es la naturaleza de quien la ejerce.

El vacío dejado por la representación no permanece mucho tiempo desocupado.

Es ocupado por organizaciones cuya existencia deja de depender de la comunidad política para integrarse progresivamente en el propio Estado.

De la representación a la integración

La transformación no consiste únicamente en sustituir unos representantes por otros.

Consiste en modificar la naturaleza misma de la mediación política.

En la Democracia Formal, la representación hace presente a la comunidad política dentro del Estado.

En el Estado de partidos, la mediación deja de introducir la comunidad en el Estado para comenzar el recorrido inverso.

Ahora es el propio Estado quien penetra progresivamente en la sociedad mediante organizaciones que dependen de él para su existencia política.

La dirección del movimiento se invierte.

Ya no asciende la sociedad hacia el Estado.

Desciende el Estado hacia la sociedad.

La absorción de la sociedad política

Cuando la mediación deja de pertenecer a la sociedad política, ésta comienza lentamente a desaparecer.

No porque los ciudadanos abandonen la actividad pública.

Ni porque cesen los conflictos sociales.

Desaparece porque la organización política de esos conflictos deja de realizarse mediante la representación de la comunidad política.

Las organizaciones integradas en el Estado pasan entonces a desempeñar simultáneamente dos funciones incompatibles.

Aparentan expresar las aspiraciones de la sociedad mientras participan en el ejercicio del propio poder estatal.

La independencia característica de la mediación política queda sustituida por una integración creciente en la estructura del Estado.

El nacimiento de los partidos estatales

El Estado de partidos no aparece simplemente porque existan partidos políticos.

Los partidos han existido bajo formas de gobierno muy diversas.

Lo característico del Estado de partidos consiste en que esas organizaciones dejan de actuar como instrumentos de participación política de la sociedad para convertirse en elementos constitutivos del propio Estado.

A partir de ese momento, la mediación entre la comunidad política y el poder deja de realizarse mediante la representación.

Pasa a desarrollarse a través de organizaciones estatales que concentran simultáneamente funciones de selección política, organización electoral, dirección parlamentaria y formación del Gobierno.

La sociedad política queda absorbida por el Estado.

Y el Estado comienza a presentarse como el único espacio posible de la política.

Las dos vías de inversión del orden constitucional

La inversión del orden constitucional no responde necesariamente a un único proceso histórico.

Las instituciones pueden perder progresivamente la función para la que fueron creadas, o pueden nacer ya desvinculadas del fundamento político que habría debido darles origen.

En ambos casos el resultado puede presentar semejanzas externas.

Las instituciones permanecen.

La representación desaparece.

Los poderes dejan de ser verdaderamente independientes.

La comunidad política pierde la capacidad de controlar el Estado.

Sin embargo, el origen de ambos procesos continúa siendo esencialmente distinto.

Comprender esa diferencia resulta indispensable para interpretar correctamente la naturaleza de cualquier régimen político.

La degeneración de una Democracia Formal

Cuando un orden constitucional nace de un auténtico periodo de Libertad Constituyente, las instituciones reciben inicialmente la legitimidad propia de una comunidad política que ha ejercido libremente el poder constituyente.

Nada impide, sin embargo, que el paso del tiempo altere progresivamente el funcionamiento de ese orden.

Las prácticas políticas pueden modificar el equilibrio entre los poderes.

La representación puede debilitarse.

Los partidos pueden adquirir una influencia creciente sobre instituciones cuya independencia había sido cuidadosamente protegida por la Constitución.

La inversión comienza entonces dentro de un orden cuya legitimidad originaria permanece históricamente intacta.

La crisis afecta al funcionamiento del régimen.

No modifica retrospectivamente el fundamento de su nacimiento.

El origen sin Libertad Constituyente

Existe, sin embargo, una segunda posibilidad.

Que el poder ya constituido organice un nuevo régimen sin que la comunidad política haya conquistado previamente la Libertad Constituyente.

En ese supuesto, las instituciones no experimentan una degeneración posterior.

Nacen ya privadas del fundamento político que habría debido legitimarlas.

La Constitución organiza el ejercicio del poder.

Pero no constituye el resultado de una comunidad políticamente libre instituyendo el Estado.

El nuevo orden puede incorporar instituciones semejantes a las de una Democracia Formal.

Puede celebrar elecciones.

Puede reconocer derechos.

Puede distribuir competencias entre diversos órganos.

Sin embargo, el principio del que recibe su legitimidad continúa siendo distinto.

No procede de la Libertad Constituyente.

Procede del propio poder constituido.

Dos realidades políticamente diferentes

Ambos procesos pueden desembocar en instituciones exteriormente parecidas.

Precisamente por ello, el análisis político no puede limitarse a describir la apariencia de un régimen.

Debe preguntarse siempre por el fundamento del que recibe su legitimidad.

Una Democracia Formal que degenera conserva, en su origen, la legitimidad derivada de la Libertad Constituyente.

Un régimen nacido sin ella puede incorporar numerosas instituciones democráticas sin llegar nunca a adquirir esa misma naturaleza.

La diferencia no consiste únicamente en el grado de deterioro institucional.

Consiste en el distinto origen del propio orden político.

El caso español

La teoría política sólo conserva su valor cuando puede aplicarse a la realidad sin modificar los principios de los que parte.

El análisis de un régimen político no consiste en comparar sus instituciones con un modelo ideal ni en valorar las intenciones de quienes participaron en su formación.

Consiste en examinar si el proceso mediante el cual nació ese orden político responde a los principios que hacen posible la Libertad Política Colectiva.

La cuestión decisiva no consiste, por tanto, en determinar si un régimen incorpora instituciones propias de una Democracia Formal.

Consiste en averiguar si esas instituciones proceden de un auténtico proceso de Libertad Constituyente o si, por el contrario, fueron organizadas por un poder ya constituido.

Sólo después de responder a esta pregunta resulta posible comprender la naturaleza política del régimen surgido.

El problema del origen

Desde esta perspectiva, el problema planteado por el caso español no reside principalmente en la organización posterior de sus instituciones.

Reside en el proceso político que hizo posible su nacimiento.

La cuestión fundamental no consiste en preguntarse si el nuevo régimen incorporó elecciones, derechos o mecanismos parlamentarios.

La cuestión consiste en determinar quién ejerció realmente el poder constituyente.

Si la comunidad política conquistó previamente la Libertad Constituyente para instituir un nuevo orden político.

O si fue el propio poder constituido quien organizó la transformación del Estado conservando para sí la dirección del proceso.

Toda la interpretación posterior depende de la respuesta ofrecida a esta cuestión inicial.

El poder constituyente y el poder constituido

La diferencia entre ambos supuestos no responde a una discusión terminológica.

El poder constituyente crea el fundamento de legitimidad del nuevo orden.

El poder constituido ejerce únicamente las competencias que ese fundamento le atribuye.

Cuando el poder constituido asume la dirección del proceso constituyente, ambas categorías dejan de permanecer separadas.

El poder pasa entonces a presentarse simultáneamente como autor y como destinatario del nuevo orden constitucional.

La comunidad política no comparece como sujeto activo de la constitución del Estado.

Comparece únicamente como destinataria de un orden previamente organizado.

Desde la perspectiva de la teoría desarrollada en los capítulos anteriores, esta diferencia resulta decisiva.

La continuidad del poder

La transformación institucional de un régimen político no implica necesariamente una ruptura en el fundamento del poder.

Las formas jurídicas pueden modificarse.

Las instituciones pueden reorganizarse.

Las normas constitucionales pueden sustituirse por otras nuevas.

Nada de ello basta, por sí solo, para afirmar que la comunidad política ha conquistado la Libertad Constituyente.

Cuando el mismo poder que organizaba el Estado dirige también el proceso mediante el cual se instituye el nuevo orden constitucional, la continuidad del poder permanece por debajo de la transformación de las formas.

La transformación afecta a las instituciones y a las formas jurídicas del Estado. No alcanza necesariamente al fundamento de su legitimidad.

La ausencia del sujeto constituyente

Cuando la comunidad política no conquista previamente la Libertad Constituyente, el nuevo orden político carece del acto fundador que habría debido conferirle legitimidad.

La transformación institucional puede ser ampliamente aceptada por la sociedad.

Puede incluso proporcionar estabilidad al Estado durante largos períodos.

Sin embargo, esa aceptación no sustituye al acto político mediante el cual la comunidad constituye libremente el fundamento de su propio orden.

La legitimidad originaria no puede deducirse de la estabilidad alcanzada posteriormente.

Depende del proceso mediante el cual nació el régimen.

La legitimidad de ejercicio y la legitimidad de origen

Todo régimen político necesita ejercer eficazmente las funciones propias del Estado.

Debe garantizar el orden, administrar justicia, dirigir la acción pública y organizar la convivencia.

Ese funcionamiento puede alcanzar distintos grados de eficacia.

Sin embargo, la eficacia del ejercicio del poder no resuelve por sí misma la cuestión de su legitimidad de origen.

Ambos planos responden a preguntas distintas.

Una cosa es cómo se ejerce el poder.

Otra muy distinta es de dónde procede la autoridad para ejercerlo.

La primera pertenece al funcionamiento del Estado.

La segunda pertenece a su fundamento político.

Confundir ambas conduce inevitablemente a identificar la estabilidad del régimen con la legitimidad de su nacimiento.

La continuidad del Estado y la discontinuidad de la legitimidad

La continuidad del Estado constituye una necesidad permanente de toda comunidad política.

Los servicios públicos, la administración y la seguridad no pueden desaparecer mientras se produce una transformación constitucional.

Precisamente por ello, la continuidad del Estado no demuestra por sí misma la continuidad de la legitimidad.

Un Estado puede conservar íntegramente su organización administrativa y, sin embargo, modificar radicalmente el fundamento político sobre el que descansa.

Del mismo modo, puede transformar profundamente sus instituciones sin alterar el origen del poder del que reciben su legitimidad.

La continuidad del Estado y la continuidad de la legitimidad pertenecen a planos distintos y no deben confundirse.

La ruptura democrática

La ruptura democrática no consiste en la destrucción del Estado.

Tampoco supone la interrupción de la continuidad de la vida pública ni la desaparición de las instituciones necesarias para garantizar el orden civil.

Su finalidad no es abolir el Estado.

Es liberar el proceso mediante el cual la comunidad política conquista la Libertad Constituyente para instituir un nuevo fundamento de legitimidad.

La ruptura afecta al origen del poder.

No necesariamente a la continuidad de la organización estatal.

Su objeto no es sustituir unas autoridades por otras.

Es permitir que el nuevo orden constitucional nazca de la voluntad políticamente libre de la comunidad.

La ruptura y la continuidad del Estado

Toda comunidad política necesita preservar la continuidad del Estado.

La administración, la justicia, la seguridad y los servicios públicos constituyen funciones permanentes cuya existencia no depende del régimen político vigente.

Precisamente por ello, la ruptura democrática no exige destruir el aparato estatal.

Exige únicamente impedir que el poder constituido conserve el control del proceso mediante el cual se instituye el nuevo orden político.

La continuidad del Estado resulta compatible con la discontinuidad del fundamento de legitimidad.

Sólo esta última constituye la verdadera ruptura democrática.

La conquista de la Libertad Constituyente

La Libertad Constituyente no puede ser otorgada por el poder constituido.

Debe ser conquistada por la comunidad política.

Sólo entonces el poder constituyente puede actuar con independencia suficiente para instituir un nuevo orden político.

Mientras el poder constituido conserva la dirección del proceso, la comunidad permanece privada precisamente de la libertad que habría debido ejercer para constituir legítimamente el Estado.

Por ello, la ruptura democrática no constituye un fin en sí misma.

Constituye la condición política indispensable para que la comunidad pueda instituir libremente el orden constitucional que considere conveniente.

La libertad antes que la Constitución

Toda Constitución democrática presupone una comunidad políticamente libre.

La libertad no nace de la Constitución.

Es la Constitución la que nace de la libertad.

Cuando este orden se invierte, el texto constitucional deja de ser la expresión jurídica de una voluntad constituyente para convertirse en la organización normativa de un poder cuya legitimidad no procede de la Libertad Constituyente.

Por ello, ninguna reforma constitucional puede sustituir el acto político mediante el cual una comunidad conquista previamente la libertad necesaria para constituirse.

El proceso constituyente español

Aplicar los principios desarrollados hasta ahora exige examinar el proceso mediante el cual quedó constituido el vigente orden político español.

La cuestión no consiste en valorar retrospectivamente sus resultados ni en discutir las decisiones adoptadas por quienes participaron en él.

Consiste únicamente en determinar si la comunidad política conquistó previamente la Libertad Constituyente para instituir el nuevo orden constitucional o si, por el contrario, el proceso permaneció dirigido por el poder ya constituido.

Sólo la respuesta a esta cuestión permite establecer la naturaleza política del régimen surgido de aquel proceso.

El sujeto del proceso

Todo proceso constituyente plantea necesariamente una pregunta anterior al contenido de la futura Constitución.

¿Quién constituye?

La respuesta a esa pregunta determina el fundamento mismo de la legitimidad del nuevo orden.

Si la comunidad política actúa libremente como sujeto constituyente, la Constitución recibe su legitimidad de esa libertad previamente conquistada.

Si el proceso permanece bajo la dirección del poder constituido, la legitimidad del nuevo orden no puede separarse del fundamento del poder que lo organiza.

La diferencia no depende del contenido del texto constitucional.

Depende del poder constituyente que hace posible su existencia.

La continuidad del poder constituido

En el proceso español, la transformación institucional fue dirigida por las propias instituciones del Estado existente.

La iniciativa política, la dirección jurídica del proceso y la aprobación de las normas que hicieron posible la sustitución del orden anterior permanecieron en manos del poder ya constituido.

La comunidad política participó en distintos momentos del procedimiento mediante los mecanismos previstos por ese mismo poder.

Pero no compareció previamente como sujeto libre capaz de instituir por sí misma el fundamento del nuevo orden constitucional.

Desde la perspectiva desarrollada en esta obra, esta diferencia resulta determinante.

No porque impida toda participación de la sociedad.

Sino porque mantiene la continuidad del fundamento del poder durante el propio proceso de reforma.

La cuestión decisiva

El problema político planteado por el proceso español no consiste, por tanto, en determinar si la Constitución de 1978 incorporó instituciones más abiertas, reconoció nuevos derechos o amplió los espacios de participación política respecto al régimen anterior.

Todas esas cuestiones pertenecen al contenido del nuevo orden constitucional.

La cuestión decisiva permanece situada en un plano anterior.

¿Existió un periodo de Libertad Constituyente conquistado por la comunidad política antes de instituir el nuevo régimen?

Si la respuesta es negativa, el problema ya no reside principalmente en el contenido de la Constitución.

Reside en el fundamento del que recibe su legitimidad.

La indelegabilidad del poder constituyente

El poder constituyente pertenece exclusivamente a la comunidad política que ha conquistado previamente la Libertad Constituyente.

No constituye una competencia susceptible de transmisión ni una facultad que pueda ser ejercida por delegación.

Su legitimidad deriva precisamente de que la comunidad política actúa por sí misma como autora del nuevo fundamento del Estado.

Cuando el poder constituyente se atribuye a un poder ya constituido, deja de existir como acto constituyente para convertirse en una decisión del propio Estado sobre sí mismo.

La diferencia no es únicamente jurídica.

Es, ante todo, política.

Porque aquello que debía recibir su legitimidad de la comunidad pasa a recibirla del poder previamente existente.

La imposibilidad de la autoconstitución del poder

Todo poder constituido encuentra el límite de su legitimidad precisamente en el poder que le dio origen.

Puede gobernar.

Puede legislar.

Puede administrar el Estado conforme a las competencias que el orden constitucional le atribuye.

Lo que no puede hacer es convertirse en autor del fundamento del que recibe esas mismas competencias.

Ningún poder puede otorgarse por sí mismo la legitimidad originaria de la que depende su existencia.

Cuando pretende hacerlo, el acto constituyente desaparece sustituido por un acto de autoorganización del propio poder.

La diferencia entre reformar y constituir

Todo orden constitucional puede prever mecanismos destinados a modificar parcialmente sus propias normas.

Esa facultad pertenece al ámbito del poder constituido.

Su finalidad consiste en adaptar el orden vigente a nuevas circunstancias sin alterar el fundamento del que recibe su legitimidad.

Constituir un nuevo orden político responde, por el contrario, a una naturaleza completamente distinta.

No consiste en modificar la organización del poder existente.

Consiste en instituir el fundamento mismo del que ese poder habrá de recibir en adelante su legitimidad.

Por ello, la reforma constitucional y el acto constituyente pertenecen a categorías políticas diferentes.

Confundirlas conduce inevitablemente a identificar la continuidad del poder con el nacimiento de un nuevo orden político.

¿Puede el poder constituido convocar el poder constituyente?

El poder constituido no puede ejercer el poder constituyente.

Esta afirmación no impide que pueda reconocer la necesidad de un nuevo proceso constituyente.

Ambas cuestiones pertenecen a planos distintos.

Un gobierno puede verse obligado a reconocer que el orden político vigente ha agotado su legitimidad. Puede incluso verse obligado a dejar de impedir las condiciones necesarias para que la comunidad política conquiste la Libertad Constituyente. Lo que no puede hacer es sustituir ese acto de libertad por una decisión propia.

Su función sólo puede consistir en dejar de impedir el ejercicio del poder constituyente.

Nunca en ejercerlo en nombre de la comunidad política.

Abrir el camino no significa recorrerlo

Existe una diferencia esencial entre eliminar los obstáculos que impiden el ejercicio de la Libertad Constituyente y apropiarse del proceso constituyente.

En el primer caso, el poder constituido reconoce el límite de su propia legitimidad y permite que la comunidad política comparezca como sujeto constituyente.

En el segundo, conserva la dirección del proceso y convierte la constitución del nuevo orden en una prolongación de sí mismo.

La diferencia no reside en la existencia de cambios institucionales.

Reside en quién ejerce el acto político fundador.

La Libertad Constituyente sólo aparece allí donde la comunidad política actúa por sí misma.

El momento de la neutralidad del poder

Todo auténtico período de Libertad Constituyente exige un instante de neutralidad del poder constituido.

No porque el Estado deba desaparecer.

Ni porque las instituciones deban dejar de funcionar.

Sino porque el poder existente debe abstenerse de decidir aquello que únicamente corresponde decidir a la comunidad política.

Mientras el poder constituido conserve la dirección del proceso constituyente, la comunidad no comparece como autora del nuevo fundamento del Estado.

Comparece únicamente como destinataria de decisiones previamente organizadas.

La neutralidad del poder constituido no constituye una concesión.

Constituye el reconocimiento del límite de su propia legitimidad.

La diferencia entre facilitar y decidir

Facilitar un proceso constituyente significa garantizar que la comunidad política pueda ejercer libremente el poder constituyente.

Decidir el proceso constituyente significa determinar previamente sus condiciones fundamentales, sus procedimientos o sus límites desde el propio poder constituido.

La primera actitud reconoce la soberanía del acto constituyente.

La segunda la sustituye.

La diferencia puede parecer sutil desde el punto de vista jurídico.

Desde la teoría de la Libertad Política Colectiva constituye, sin embargo, una diferencia absoluta.

La Asamblea Constituyente como expresión del poder constituyente

Si el poder constituyente pertenece a la comunidad política, su ejercicio necesita una expresión institucional adecuada.

La Asamblea Constituyente responde a esa necesidad.

No constituye un órgano ordinario del poder constituido.

Constituye la forma mediante la cual la comunidad política, previamente libre, ejerce institucionalmente el poder constituyente para instituir un nuevo orden político.

Su legitimidad no deriva de una Constitución anterior.

Deriva de la Libertad Constituyente conquistada por la comunidad política.

Por ello, la Asamblea Constituyente no puede confundirse con un parlamento ordinario.

Su función no consiste en gobernar, legislar o administrar el Estado.

Su función consiste exclusivamente en constituir el fundamento jurídico y político del nuevo orden.

La legitimidad de la representación constituyente

Los representantes elegidos para una Asamblea Constituyente reciben su legitimidad exclusivamente de la representación.

No representan a partidos estatales.

No representan al poder constituido.

No representan intereses previamente integrados en el aparato estatal.

Representan a la comunidad política en el acto específico de instituir el nuevo orden constitucional.

Precisamente por ello, su mandato tiene una finalidad determinada.

No son representantes permanentes del poder legislativo ordinario.

Son representantes constituyentes elegidos para ejercer, en nombre de la comunidad política, la función exclusiva de elaborar el proyecto de Constitución que habrá de ser

sometido posteriormente a la ratificación de la propia comunidad política mediante referéndum.

La legitimidad de esa representación depende de que proceda directamente de la comunidad políticamente libre.

La finalidad limitada de la Asamblea Constituyente

La Asamblea Constituyente no debe confundirse con una concentración ilimitada de poder.

Su autoridad se encuentra delimitada por la propia finalidad que justifica su existencia.

Ha sido elegida para constituir un nuevo orden político.

No para gobernar indefinidamente.

No para sustituir permanentemente a las instituciones ordinarias del Estado.

No para apropiarse de la soberanía de la comunidad política.

Una vez cumplida su función constituyente, la Asamblea debe dar paso al orden constitucional que ella misma ha instituido.

La libertad constituyente no se conserva prolongando indefinidamente el órgano constituyente.

Se conserva mediante instituciones capaces de mantener establemente la Libertad Política Colectiva.

La diferencia con una reforma dirigida por el poder constituido

La diferencia entre una Asamblea Constituyente y una reforma dirigida por el poder constituido resulta decisiva.

En la Asamblea Constituyente, la comunidad política comparece como sujeto constituyente mediante representantes elegidos específicamente para ese fin.

En la reforma dirigida por el poder constituido, el nuevo orden político permanece subordinado a las instituciones que organizan el propio proceso de transformación.

La primera expresa el ejercicio del poder constituyente.

La segunda expresa el ejercicio de un poder constituido que modifica su propia organización.

Desde la perspectiva de la Libertad Política Colectiva, ambas realidades pertenecen a categorías políticas diferentes.

La ratificación constitucional

La Asamblea Constituyente representa a la comunidad política durante la elaboración del nuevo orden constitucional.

Sin embargo, la representación constituyente no elimina la necesidad de que la propia comunidad ratifique el resultado de ese trabajo.

El referéndum constitucional no sustituye a la representación.

La completa.

La Constitución no recibe su legitimidad del referéndum considerado aisladamente.

La recibe del conjunto del proceso constituyente: la conquista de la Libertad Constituyente, la elección de representantes constituyentes, la elaboración de la Constitución y su posterior ratificación por la comunidad política.

Sólo la concurrencia ordenada de todos estos elementos permite afirmar que el nuevo orden constitucional procede verdaderamente de la comunidad política.

Cuando el poder constituido dirige el cambio

Una vez establecidos los principios que caracterizan un auténtico período de Libertad Constituyente, resulta posible comprender la diferencia esencial entre ese proceso y una transformación dirigida por el poder constituido.

En este último supuesto, el Estado no desaparece.

Tampoco deja de existir el orden jurídico vigente.

Lo que permanece es la capacidad del poder constituido para decidir las condiciones fundamentales del cambio político.

Determina el momento en que comienza el proceso.

Determina las reglas conforme a las cuales habrá de desarrollarse.

Determina los órganos que intervendrán en él.

Y determina, finalmente, el procedimiento mediante el cual el nuevo orden será instituido.

La comunidad política participa.

Pero participa dentro de un proceso cuya dirección permanece en manos del poder ya existente.

La continuidad de la iniciativa política

En un auténtico período de Libertad Constituyente, la iniciativa política pertenece a la comunidad que ha conquistado su libertad.

Cuando el proceso permanece dirigido por el poder constituido, ocurre exactamente lo contrario.

La iniciativa nunca abandona el Estado.

El poder existente decide cuándo comienza la transformación.

Decide hasta dónde puede llegar.

Y decide el procedimiento mediante el cual habrá de producirse.

La comunidad política no comparece entonces como autora del nuevo orden.

Comparece como participante en un proceso cuya iniciativa nunca le ha pertenecido.

El criterio de análisis

La cuestión decisiva deja de ser entonces si el nuevo régimen incorporó instituciones más abiertas o procedimientos más participativos.

Tampoco consiste en valorar las intenciones de quienes dirigieron el proceso.

Las personas pueden actuar movidas por convicciones sinceras o por intereses diversos.

La teoría de la Libertad Política Colectiva no juzga motivaciones.

Analiza estructuras de legitimidad.

La única pregunta relevante permanece inalterada:

¿En qué momento dejó el poder constituido de dirigir el proceso para que la comunidad política pudiera ejercer por sí misma el poder constituyente?

Si ese momento no llegó a producirse, la transformación política podrá explicarse por muchos factores históricos.

Lo que no podrá calificarse como el ejercicio de la Libertad Constituyente.

La función política de la reforma

Cuando el poder constituido decide transformar el régimen vigente, necesita establecer un procedimiento capaz de organizar ese cambio.

Ese procedimiento puede adoptar formas jurídicas muy diversas.

Puede modificar leyes fundamentales.

Puede convocar consultas populares.

Puede introducir nuevas instituciones.

Puede incluso elaborar una Constitución completamente distinta de la anterior.

Ninguna de esas circunstancias determina por sí sola la naturaleza política del proceso.

La cuestión decisiva continúa siendo otra.

¿Quién conserva durante todo ese procedimiento la capacidad de decidir el desarrollo del propio cambio político?

Mientras esa capacidad permanezca en el poder constituido, la transformación conservará necesariamente el fundamento del que parte.

La Ley para la Reforma Política

En España, la transformación del régimen anterior comenzó mediante una decisión adoptada por las propias instituciones del Estado vigente.

La Ley para la Reforma Política no nació de una Asamblea Constituyente elegida por una comunidad políticamente libre.

Fue aprobada conforme a los procedimientos previstos por el propio orden jurídico existente.

Su función consistió precisamente en organizar jurídicamente la transformación del régimen desde el interior del poder constituido.

La continuidad institucional del Estado permaneció intacta durante todo el proceso.

También permaneció intacta la iniciativa política que dirigía su desarrollo.

Reforma jurídica y acto constituyente

La Ley para la Reforma Política puede entenderse como un instrumento extraordinariamente eficaz para transformar el régimen anterior.

Desde el punto de vista jurídico, permitió sustituir un orden institucional por otro mediante procedimientos formalmente regulados.

Sin embargo, la eficacia jurídica de un procedimiento no determina por sí misma su naturaleza constituyente.

Una reforma puede modificar profundamente la organización del Estado.

Lo que no puede hacer, por sí sola, es sustituir el acto político mediante el cual la comunidad conquista la Libertad Constituyente y ejerce el poder constituyente.

La eficacia del procedimiento y la legitimidad del fundamento pertenecen, una vez más, a planos distintos.

Lo que la reforma no podía producir

La Ley para la Reforma Política podía transformar las instituciones existentes.

Podía abrir el camino hacia un nuevo orden constitucional.

Podía ampliar los espacios de libertad civil y reconocer nuevas formas de participación política.

Lo que no podía producir era aquello que ningún poder constituido puede otorgar.

La Libertad Constituyente.

Porque ésta no nace de una decisión del Estado.

Nace únicamente de la comunidad política cuando comparece libremente como autora del fundamento del nuevo orden.

Por ello, el problema político planteado por la Transición no reside en la mayor o menor calidad de las instituciones que surgieron de ella.

Reside en el fundamento del proceso mediante el cual llegaron a existir.

Legalidad y legitimidad

Todo poder constituido actúa mediante normas jurídicas.

Su actividad se desarrolla dentro del orden legal que regula sus competencias y procedimientos.

La legalidad garantiza que el ejercicio del poder se ajuste a las reglas vigentes.

La legitimidad responde a una cuestión distinta.

Se refiere al fundamento del que esas mismas reglas reciben su autoridad.

Por ello, una actuación puede ser plenamente legal sin constituir, por ese solo hecho, un acto políticamente legitimado desde el punto de vista constituyente.

Legalidad y legitimidad pertenecen a planos diferentes del orden político.

La legitimidad de origen

Una Constitución obtiene su legitimidad de origen cuando el poder que la instituye procede de una comunidad que ha conquistado previamente la Libertad Constituyente.

La legitimidad no depende únicamente del contenido del texto constitucional.

Ni del procedimiento jurídico mediante el cual fue aprobado.

Depende, ante todo, del poder que hace posible su nacimiento.

Por ello, la cuestión decisiva continúa siendo siempre la misma:

¿Quién ejerció realmente el poder constituyente?

Mientras esta pregunta permanezca sin respuesta, el análisis constitucional continúa incompleto.

La continuidad de la legalidad

La continuidad de la legalidad constituye una garantía esencial para la estabilidad del Estado.

Permite que la administración, la justicia y los servicios públicos continúen funcionando durante los procesos de transformación política.

Sin embargo, la continuidad de la legalidad no puede confundirse con la continuidad de la legitimidad.

La primera pertenece al funcionamiento ordinario del Estado.

La segunda depende exclusivamente del fundamento político del nuevo orden constitucional.

Una comunidad puede conservar íntegramente la continuidad jurídica del Estado y, al mismo tiempo, conquistar una nueva legitimidad de origen.

Pero esa nueva legitimidad sólo aparecerá cuando el poder constituyente haya sido ejercido efectivamente por la comunidad políticamente libre.

El límite de la legalidad

La legalidad puede organizar procedimientos.

Puede regular competencias.

Puede garantizar la continuidad institucional.

Lo que no puede hacer es producir por sí misma la legitimidad constituyente.

Porque ninguna norma puede crear el poder del que ella misma depende.

La legitimidad precede siempre a la norma que la expresa.

Del mismo modo que la Libertad Constituyente precede al poder constituyente, el poder constituyente precede a la Constitución y la Constitución precede a la legalidad del nuevo Estado.

Invertir este orden significa atribuir a la norma la capacidad de producir el fundamento del que recibe su propia autoridad.

El referéndum y el poder constituyente

El referéndum constituye un instrumento de decisión política.

Permite que la comunidad se pronuncie directamente sobre una cuestión determinada.

Sin embargo, el referéndum no constituye por sí mismo un poder constituyente.

Su significado político depende del proceso dentro del cual se inserta.

Cuando forma parte de un auténtico período de Libertad Constituyente, el referéndum ratifica el trabajo realizado por la representación constituyente.

Cuando forma parte de un proceso dirigido por el poder constituido, expresa la aceptación o el rechazo de una decisión organizada por ese mismo poder.

En ambos casos el procedimiento puede ser formalmente idéntico.

Su significado político, sin embargo, resulta completamente distinto.

Lo que el referéndum no puede sustituir

Ningún referéndum puede sustituir la conquista previa de la Libertad Constituyente.

Tampoco puede sustituir el ejercicio del poder constituyente.

Puede confirmar una decisión.

Puede rechazarla.

Puede otorgar respaldo político a un determinado texto constitucional.

Lo que no puede hacer es producir retrospectivamente el fundamento político que debía preceder a todo el proceso constituyente.

La voluntad popular expresada mediante referéndum no modifica el orden lógico del poder.

Únicamente se integra en él.

La diferencia entre aprobar y constituir

Aprobar una Constitución y constituir un nuevo orden político no constituyen actos equivalentes.

La aprobación expresa la conformidad de la comunidad con un texto determinado.

El acto constituyente consiste en algo anterior.

Consiste en que la propia comunidad comparezca como autora libre del fundamento político del nuevo Estado.

Por ello, una Constitución puede ser aprobada mediante referéndum sin que el proceso político del que procede haya estado presidido por un auténtico período de Libertad Constituyente.

La aprobación popular no altera el fundamento del proceso.

Únicamente confirma el resultado que ese proceso ha producido.

El lugar del referéndum en el orden constituyente

Cada institución ocupa un lugar determinado dentro de la arquitectura del poder.

La Libertad Constituyente hace posible el poder constituyente.

El poder constituyente se expresa mediante la representación constituyente.

La representación constituyente elabora el proyecto de Constitución.

La comunidad política lo ratifica mediante referéndum.

Sólo después nace el nuevo orden constitucional y comienzan a actuar las instituciones del poder constituido.

Alterar este orden significa atribuir a una institución funciones que no le corresponden.

El referéndum deja entonces de ser la culminación de un proceso constituyente para convertirse en el intento de suplir aquello que nunca llegó a existir.

Legitimidad de origen y legitimidad de ejercicio

La legitimidad de origen y la legitimidad de ejercicio responden a cuestiones políticas distintas.

La primera se refiere al fundamento del poder.

La segunda, al modo en que ese poder es ejercido una vez constituido.

Un gobierno puede administrar eficazmente el Estado.

Puede garantizar estabilidad.

Puede favorecer el desarrollo económico.

Puede reconocer amplios espacios de libertad civil.

Todo ello pertenece al ejercicio del poder.

Ninguna de esas circunstancias modifica, por sí sola, el fundamento del que ese poder recibió originalmente su legitimidad.

Del mismo modo, un poder nacido de un auténtico proceso constituyente puede ejercer mal las funciones que le han sido confiadas sin que por ello desaparezca la legitimidad de su origen.

Origen y ejercicio constituyen, por tanto, planos diferentes del análisis político.

La aprobación popular como criterio insuficiente

La aprobación mayoritaria de una Constitución constituye un hecho político de enorme importancia.

Puede proporcionar estabilidad.

Puede favorecer la convivencia.

Puede fortalecer las instituciones nacidas del nuevo orden constitucional.

Sin embargo, la aprobación popular no sustituye al fundamento político del que nace ese orden.

La legitimidad de origen no depende del número de ciudadanos que aprueben posteriormente una Constitución.

Depende del poder constituyente que hizo posible su existencia.

Confundir ambas cuestiones significa identificar la aprobación de un resultado con el acto político que debía haberle dado origen.

La voluntad política y el fundamento del poder

La voluntad mayoritaria constituye un elemento imprescindible en toda comunidad políticamente libre.

Pero ninguna mayoría puede alterar retrospectivamente el fundamento de un proceso constituyente.

La aprobación posterior de un régimen no transforma el origen del poder que lo instituyó.

Del mismo modo que una decisión jurídicamente correcta no convierte en legítimo un poder carente de fundamento constituyente, una amplia aceptación social tampoco modifica el origen político del que procede ese orden.

La legitimidad constituyente pertenece al momento fundacional del Estado.

No puede producirse con posterioridad.

La cuestión decisiva permanece inalterada

Llegados a este punto, todas las preguntas formuladas a lo largo de este capítulo convergen en una sola.

No consiste en determinar si la Constitución fue ampliamente aceptada.

Ni si las instituciones funcionaron con mayor o menor eficacia.

Ni si el nuevo régimen obtuvo un importante respaldo social.

La cuestión decisiva continúa siendo exactamente la misma que al comienzo de este análisis.

¿Ejerció la comunidad política, previamente libre, el poder constituyente que dio origen al nuevo orden constitucional?

Si la respuesta es afirmativa, la legitimidad de origen queda establecida.

Si la respuesta es negativa, ninguna circunstancia posterior puede proporcionar la legitimidad de origen que sólo puede nacer del ejercicio previo del poder constituyente.

El carácter plebiscitario de la consulta constitucional

Desde el punto de vista formal, la Constitución de 1978 fue sometida a consulta popular mediante un procedimiento denominado referéndum.

Sin embargo, desde la teoría de la Libertad Política desarrollada en esta obra, la naturaleza política de aquella consulta responde a un modelo plebiscitario.

La comunidad política no fue convocada para elegir entre distintas alternativas constitucionales nacidas de un período de Libertad Constituyente.

Fue llamada a aceptar o rechazar un texto único elaborado dentro de un proceso cuya dirección permaneció en manos del poder constituido.

La consulta permitía otorgar o negar aprobación.

No permitía ejercer una verdadera libertad de elección sobre el fundamento del nuevo orden político.

Por ello, su función política no consistía en ejercer el poder constituyente, sino en prestar asentimiento al resultado de un proceso previamente organizado.

Aplicación de los criterios al proceso español

Los principios desarrollados a lo largo de esta obra permiten analizar ahora el proceso político español sin necesidad de recurrir a juicios de intención ni a valoraciones ideológicas.

La cuestión consiste únicamente en comprobar si los elementos que caracterizan un auténtico período de Libertad Constituyente llegaron o no a producirse.

Para ello basta examinar ordenadamente cada uno de los criterios anteriormente establecidos.

¿Conquistó previamente la comunidad política la Libertad Constituyente?

¿Compareció como auténtico poder constituyente?

¿Fue elegida una Asamblea Constituyente específicamente encargada de elaborar la nueva Constitución?

¿Ratificó la comunidad política el resultado de ese proceso constituyente?

Las respuestas a estas preguntas permiten determinar el fundamento político del nuevo orden constitucional.

No es necesario añadir ningún otro criterio.

El examen del proceso

La comunidad política española nunca compareció previamente como sujeto libre del poder constituyente.

No existió un período de Libertad Constituyente separado del poder constituido.

No fueron convocadas elecciones destinadas exclusivamente a elegir representantes constituyentes.

No existió una Asamblea Constituyente encargada de elaborar la Constitución en nombre de una comunidad políticamente libre.

El proceso permaneció organizado desde su comienzo por las instituciones del propio Estado existente.

La consulta popular celebrada al final del procedimiento confirmó el texto constitucional elaborado dentro de ese mismo proceso.

Cada uno de estos hechos puede discutirse históricamente en sus circunstancias concretas.

Su significado político, sin embargo, permanece determinado por el lugar que ocupan dentro del orden constituyente desarrollado en esta obra.

La conclusión del análisis

Desde la perspectiva de la Libertad Política Colectiva, el proceso español constituyó una transformación del orden político realizada desde el poder constituido.

La continuidad jurídica del Estado permitió una profunda modificación institucional.

La continuidad del poder impidió, sin embargo, que esa transformación pudiera identificarse con el ejercicio de la Libertad Constituyente.

La Constitución de 1978 obtuvo así la legalidad propia del procedimiento mediante el cual fue aprobada.

Obtuvo igualmente la aceptación social y la estabilidad política que posteriormente alcanzó.

Lo que no obtuvo fue la legitimidad de origen que únicamente puede nacer de un previo período de Libertad Constituyente.

El verdadero objeto de la crítica

La crítica desarrollada en estas páginas no se dirige contra las personas que participaron en la Transición.

Tampoco pretende negar los cambios institucionales que aquel proceso hizo posibles.

Su objeto es otro.

Consiste en distinguir entre la transformación de un régimen político y el ejercicio de la Libertad Constituyente.

Confundir ambas realidades conduce inevitablemente a identificar la continuidad del poder con el nacimiento de una nueva legitimidad de origen.

La teoría desarrollada en esta obra sostiene precisamente lo contrario.

La legitimidad constituyente nunca puede ser producida por el poder constituido.

Sólo puede nacer de una comunidad política previamente libre.

La continuidad del sujeto del poder

Toda transformación política plantea una cuestión anterior a las instituciones que finalmente resultan de ella.

¿Quién permanece siendo el sujeto del poder durante el proceso?

Si el sujeto cambia, cambia también el fundamento político del Estado.

Si el sujeto permanece, las transformaciones institucionales se desarrollan necesariamente dentro de la continuidad del mismo poder.

Por ello, la cuestión decisiva no consiste únicamente en determinar qué instituciones desaparecen o cuáles aparecen.

Consiste en identificar si el sujeto del poder ha sido sustituido o continúa siendo el mismo.

La continuidad del Estado

Durante la Transición española no desapareció el Estado. El fundamento político del nuevo orden tampoco nació del ejercicio previo de la Libertad Constituyente. El mismo Estado dirigió el proceso mediante el cual reorganizó sus propias instituciones.

La transformación afectó a la forma de ejercicio del poder.

No al sujeto que conservó la iniciativa política durante todo el proceso.

Por ello, la continuidad del Estado no constituye únicamente un dato jurídico.

Constituye también un hecho político.

CAPÍTULO X

El nuevo fundamento de integración

Una vez determinado que el poder constituyente permaneció en el ámbito del poder constituido, resulta necesario identificar el principio sobre el que pasa a organizarse el nuevo régimen.

La respuesta ya no pertenece a la teoría del poder constituyente.

Pertenece a la teoría del Estado.

El nuevo régimen organiza la integración política mediante la incorporación de los partidos al propio Estado, sustituyendo así el principio representativo que caracteriza a la Democracia Formal.

La transformación decisiva ya no consiste en la desaparición de unas instituciones y la aparición de otras.

Consiste en la sustitución del principio representativo por un principio de integración estatal.

El cambio de naturaleza del régimen

A partir de ese momento, las instituciones conservan externamente muchas de las formas propias de un régimen representativo.

Existen votaciones.

Existe Parlamento.

Existe Gobierno.

Existe Constitución.

Sin embargo, el fundamento político de todas ellas ha cambiado.

Las instituciones ya no expresan la representación independiente de la comunidad política.

Expresan la organización estatal de los partidos que ocupan el poder.

La apariencia institucional permanece.

La naturaleza política resulta distinta.

El principio de integración

El análisis desarrollado hasta ahora ha permitido determinar el fundamento político del régimen nacido durante la Transición.

Corresponde ahora comprender el principio sobre el que ese régimen organiza el ejercicio del poder.

Toda forma de Estado necesita un principio capaz de articular la relación entre la sociedad y las instituciones.

En la Democracia Formal ese principio es la representación política.

Los representantes vinculan el Estado con la comunidad política sin confundirse con ninguno de ellos.

Su independencia del Estado garantiza que el poder legislativo permanezca separado del Gobierno, conservando la capacidad de ejercer las funciones de legislación y control que le son propias.

Cuando la representación desaparece, ese principio deja de operar.

La relación entre la sociedad y el Estado debe organizarse entonces mediante un mecanismo distinto.

Ese mecanismo es la integración.

De la representación a la integración

La representación y la integración responden a lógicas políticas incompatibles.

Representar significa actuar en nombre de otro conservando la independencia necesaria para expresar una voluntad propia.

Integrar significa incorporar un elemento a una organización superior de la que pasa a formar parte.

En la representación, el representante permanece exterior al poder que controla.

En la integración, el órgano integrado participa del mismo poder al que pertenece.

Por ello, allí donde la representación desaparece, el control político deja de ejercerse desde el exterior del Estado para convertirse en una función interna de su propia organización.

No cambia únicamente el funcionamiento de las instituciones.

Cambia el principio mismo sobre el que se articula el poder.

Los partidos como órganos de integración

En el Estado de partidos, los partidos no actúan como instrumentos de representación de la sociedad política.

Su función principal consiste en organizar la integración del poder político dentro del propio Estado.

Seleccionan a quienes ocuparán los cargos públicos.

Determinan la composición de las instituciones.

Distribuyen las responsabilidades de gobierno.

Y coordinan la actuación de los distintos órganos estatales.

Su posición deja de depender principalmente del juicio político expresado por los ciudadanos. Pasa a depender de la posición que el partido ocupa dentro de la organización del Estado y del lugar que cada dirigente mantiene en la jerarquía interna de esa organización.

La fidelidad al partido sustituye a la responsabilidad política propia de la representación.

La función legitimadora del voto

Cuando existe representación política, el voto constituye el acto mediante el cual los ciudadanos eligen a quienes ejercerán temporalmente la representación del poder legislativo.

En el Estado de partidos, esa función desaparece.

Las votaciones ya no producen representación política en sentido estricto.

Su función principal consiste en determinar la distribución del poder entre las organizaciones partidarias integradas en el Estado.

Al mismo tiempo, proporcionan la legitimación política necesaria para el ejercicio de ese poder.

El ciudadano continúa participando en las votaciones.

Lo que ha cambiado es el significado político de su participación.

Ya no elige representantes.

Contribuye a legitimar la composición del aparato estatal surgido de la competencia entre partidos.

El voto deja de ser el acto mediante el cual una comunidad política elige a sus representantes para convertirse en el procedimiento mediante el cual el Estado renueva periódicamente la composición de sus órganos partidarios y obtiene la legitimación pública de ese proceso.

Los partidos estatales

En una Democracia Formal, los partidos nacen en la sociedad civil como asociaciones libres mediante las cuales los ciudadanos concurren a la formación de la representación.

Su existencia pertenece al ámbito de la sociedad.

En el Estado de partidos ocurre lo contrario.

Los partidos dejan de actuar como organizaciones nacidas de la sociedad para convertirse en órganos permanentes del propio Estado.

Su financiación.

Su organización.

Su acceso a las instituciones.

Su intervención en la designación de los principales órganos constitucionales.

Y su participación permanente en el ejercicio del poder responden a esa nueva naturaleza.

Por ello, dejan de ser partidos políticos en sentido estricto.

Se convierten en partidos estatales.

La absorción de la sociedad política

La representación sólo puede existir mientras la sociedad política conserve una existencia diferenciada respecto del Estado.

Representar significa precisamente establecer el vínculo entre dos realidades que permanecen distintas.

La sociedad política constituye el ámbito donde se forma la opinión, se organizan los intereses generales y se eligen los representantes encargados de trasladarlos al Estado.

Cuando los partidos dejan de pertenecer a ese ámbito para integrarse en el propio Estado, la sociedad política pierde el instrumento mediante el cual podía organizar su presencia institucional.

No desaparece la sociedad.

Desaparece su capacidad de actuar políticamente con autonomía frente al Estado.

De ciudadanos a meros votantes

La transformación afecta también a la posición del individuo.

En un régimen representativo, el ciudadano participa en la formación de la voluntad política mediante la elección de representantes.

Su intervención no se limita al acto del voto.

Comienza en la sociedad política y culmina en la representación institucional.

Cuando desaparece la representación, esa continuidad se rompe.

El individuo deja de participar como miembro de una sociedad políticamente organizada.

Su intervención queda reducida al momento de la votación.

Desde ese instante, el proceso político vuelve a desarrollarse exclusivamente dentro de la organización estatal de los partidos.

El individuo conserva sus derechos civiles y su condición jurídica dentro del Estado. Lo que desaparece es su condición de ciudadano en sentido político.

La desaparición del vínculo representativo

La representación establece una relación permanente entre representante y representado.

Esa relación constituye el fundamento del control político.

Cuando el acceso al cargo depende de la organización partidaria que confecciona las listas y decide la permanencia en ellas, el vínculo representativo desaparece. El cargo público continúa dependiendo políticamente de quien determina su acceso y continuidad, pero ese poder ya no reside en los ciudadanos, sino en el partido estatal que lo incorpora a su estructura.

El llamado diputado deja de ser un representante para convertirse en un cargo dependiente de la jerarquía partidaria que controla su acceso al Estado.

La dirección de la responsabilidad política cambia de sentido.

Ya no asciende desde la sociedad hacia el Estado.

Desciende desde la organización del Estado hacia quienes ejercen sus funciones.

El cierre del sistema

A partir de ese momento, el régimen comienza a adquirir una lógica propia.

Los partidos estatales seleccionan a quienes ocuparán los cargos públicos.

Esos cargos participan posteriormente en la dirección de las instituciones del Estado.

Las propias instituciones contribuyen a mantener la posición de los partidos que las organizan.

El sistema empieza así a reproducirse mediante sus propios mecanismos internos.

La sociedad continúa participando mediante las votaciones.

Pero deja de intervenir en la organización efectiva del poder.

La integración queda cerrada sobre sí misma.

La transformación del poder legislativo

En una Democracia Formal, el poder legislativo constituye la institución mediante la cual la sociedad política participa permanentemente en la formación de la voluntad del Estado.

Su legitimidad no procede únicamente de la votación.

Procede, sobre todo, de la representación política que hace posible esa institución.

Por ello, el legislador actúa con independencia respecto del Gobierno y de cualquier otra organización política.

Su única lealtad institucional corresponde a la representación que ejerce y al orden constitucional que la hace posible.

Cuando desaparece la representación, la naturaleza del poder legislativo cambia necesariamente.

La institución permanece.

Su función política deja de ser la misma.

La sustitución de la representación por la disciplina

La disciplina de partido suele presentarse como un instrumento destinado a garantizar la estabilidad de la acción política.

Sin embargo, en el Estado de partidos cumple una función mucho más profunda.

Constituye el mecanismo mediante el cual la organización partidaria asegura la unidad de actuación de quienes han accedido a los cargos públicos a través de ella.

No se trata de una desviación ocasional del sistema.

Constituye uno de sus principios de funcionamiento.

Quien controla el acceso al cargo controla también la continuidad política de quien lo ocupa.

La disciplina no crea esa dependencia.

Simplemente la expresa.

La nueva función de la cámara legislativa

Cuando los cargos públicos dependen políticamente de las organizaciones partidarias que determinan su acceso y permanencia, la cámara legislativa deja de constituir el lugar donde se forma libremente la voluntad del poder legislativo.

Las decisiones fundamentales han sido adoptadas con anterioridad dentro de las estructuras internas de los partidos estatales.

La deliberación pública pierde así su función originaria.

El debate permanece.

La decisión política ya no nace en él.

La votación parlamentaria deja de expresar la voluntad de la comunidad política a través de sus representantes.

Pasa a exteriorizar acuerdos previamente alcanzados por las organizaciones partidarias.

La apariencia representativa

Desde el exterior, la institución conserva casi todos los elementos característicos de una cámara representativa.

Se celebran sesiones.

Existen debates.

Se presentan iniciativas legislativas.

Se producen votaciones.

Todo ello mantiene la apariencia de un funcionamiento parlamentario ordinario.

Sin embargo, la naturaleza política de esas actuaciones ha cambiado.

La cámara ya no constituye el lugar donde la representación transforma la pluralidad social en voluntad legislativa.

Se convierte en el ámbito institucional donde adquieren eficacia jurídica decisiones cuya dirección política ha sido establecida previamente fuera de ella.

La deliberación y la decisión

En una Democracia Formal, la deliberación parlamentaria constituye un momento esencial del proceso político.

Los representantes comparecen en la cámara para confrontar públicamente sus argumentos.

La decisión legislativa nace precisamente de esa deliberación.

La discusión no constituye una formalidad previa al voto.

Forma parte del propio proceso mediante el cual se construye la voluntad del poder legislativo.

Cuando la representación desaparece, también cambia el sentido de la deliberación.

Los cargos públicos continúan interviniendo en el debate.

Pero la decisión política ya no se forma libremente en el interior de la cámara.

Ha sido adoptada previamente por las organizaciones partidarias de las que dependen políticamente quienes ocupan los escaños.

La deliberación permanece.

Su función deja de ser constitutiva de la decisión.

La votación parlamentaria

En un régimen representativo, la votación parlamentaria expresa el resultado de la deliberación entre representantes políticos.

Cada voto pertenece al representante.

Porque pertenece previamente a la representación que ejerce.

En el Estado de partidos ocurre lo contrario.

La orientación del voto queda determinada con anterioridad por la organización partidaria de la que depende políticamente el titular del cargo.

La votación continúa siendo jurídicamente necesaria.

Su significado político, sin embargo, ha cambiado.

Ya no constituye el acto mediante el cual cada representante expresa la voluntad política de la representación que ejerce.

Constituye el momento en que adquieren eficacia institucional decisiones previamente asumidas por los partidos estatales.

La responsabilidad política

La representación establece una relación permanente de responsabilidad entre el representante y quienes le han conferido esa representación.

El representante responde políticamente ante ellos porque de ellos procede su legitimidad.

Cuando el acceso y la continuidad en el cargo dependen de la organización partidaria, la dirección de esa responsabilidad cambia.

El titular del cargo deja de responder políticamente ante la sociedad.

Su responsabilidad efectiva pasa a ejercerse ante la organización que controla su permanencia en las instituciones.

No se trata de una cuestión moral.

Tampoco de la mayor o menor honestidad de quienes desempeñan el cargo.

Constituye una consecuencia necesaria del principio sobre el que se organiza el sistema.

La transformación de la función legislativa

El Parlamento continúa aprobando leyes.

Continúa debatiendo públicamente.

La cámara conserva los procedimientos jurídicos propios del control parlamentario. La dependencia política de quienes la integran respecto de las organizaciones partidarias impide, sin embargo, que ese control pueda ejercerse como función propia de un poder separado.

La representación ha sido sustituida por la integración de los partidos estatales en las instituciones.

El poder legislativo no actúa como un poder separado. Forma parte de una misma organización política del Estado estructurada mediante los partidos estatales.

La concentración del poder

La desaparición de la representación no transforma únicamente la naturaleza del poder legislativo.

Modifica el equilibrio entre todos los poderes del Estado.

Cuando el poder legislativo deja de actuar mediante representantes políticos, desaparece la única institución capaz de ejercer un control político efectivo sobre el Gobierno.

Los procedimientos parlamentarios permanecen.

La separación de poderes deja de producir sus efectos propios.

El Ejecutivo deja de encontrarse políticamente limitado por un poder legislativo verdaderamente representativo.

No porque aumenten sus competencias jurídicas.

Sino porque desaparece la independencia política de quienes deberían ejercer el control.

La inversión de la dirección política

En una Democracia Formal, el Gobierno ejecuta la dirección política establecida por un poder legislativo representativo.

Su legitimidad procede de la Constitución.

Su actuación permanece sometida al control permanente del poder que representa políticamente a la Nación.

En el Estado de partidos ocurre lo contrario.

La dirección política nace en los partidos estatales que organizan simultáneamente la mayoría parlamentaria y el Gobierno.

Por ello, la iniciativa política ya no asciende desde el poder legislativo hacia el Ejecutivo.

Desciende desde la dirección de los partidos estatales hacia ambos.

El Gobierno y la mayoría parlamentaria dejan así de constituir dos poderes políticamente separados.

Pasan a actuar como expresiones institucionales de una misma dirección política.

La disciplina como principio de unidad

La unidad de actuación entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria no depende principalmente del acuerdo espontáneo entre quienes ocupan los distintos cargos públicos.

Depende de una misma relación de dependencia política.

Los miembros del Gobierno.

Los titulares de los escaños.

Y quienes desempeñan las principales responsabilidades institucionales.

Acceden a sus cargos mediante la organización de los partidos estatales.

Su continuidad política depende igualmente de ella.

La disciplina deja entonces de ser una simple regla de funcionamiento interno.

Constituye el principio que mantiene la unidad efectiva del poder.

La apariencia de separación

Las instituciones conservan formalmente la distribución de funciones característica del Estado constitucional.

Existe un Parlamento.

Existe un Gobierno.

Existen procedimientos de control.

Existen mociones, interpelaciones y preguntas.

Sin embargo, la eficacia política de esos mecanismos depende necesariamente de la independencia de quienes deben ejercerlos.

Cuando esa independencia ha desaparecido, la separación de poderes permanece únicamente como forma institucional.

La unidad política del poder se reconstruye bajo una apariencia constitucional.

La unidad del poder bajo formas distintas

La unidad del poder no depende del número de partidos existentes.

Tampoco de la mayor o menor amplitud de los derechos civiles reconocidos por el ordenamiento jurídico.

Depende del principio político sobre el que se organiza el Estado.

La separación de poderes exige simultáneamente representación política en el Legislativo e independencia de origen del Ejecutivo.

Las instituciones pueden conservar la distribución formal de sus funciones.

La unidad del poder permanece.

La diferencia entre un régimen de partido único y un Estado de partidos no reside en el principio político que organiza el poder, sino en el mecanismo institucional mediante el que esa unidad se articula.

En ambos casos subsiste una distribución funcional de órganos.

Lo que cambia es el mecanismo mediante el cual se organiza la unidad política del Estado.

En un caso, mediante un único partido.

En el otro, mediante partidos estatales que integran conjuntamente la organización del poder.

La apariencia institucional

La existencia de jueces no garantiza por sí misma la independencia judicial.

La existencia de una cámara legislativa no garantiza la representación política.

La existencia de votaciones no garantiza la elección de representantes.

Mientras Ejecutivo y Legislativo nazcan de una única votación, la separación de poderes resulta políticamente imposible.

Todas esas instituciones pueden existir formalmente.

La cuestión decisiva consiste en determinar el principio político que organiza su funcionamiento.

Cuando ese principio es la integración de los partidos estatales en el propio Estado, las instituciones conservan su apariencia constitucional mientras su naturaleza política ha sido transformada.

La diferencia esencial

La crítica al Estado de partidos no consiste en afirmar que nada haya cambiado respecto de regímenes anteriores.

Las diferencias históricas, sociales y jurídicas son evidentes.

Lo que permanece pertenece a otro plano.

Permanece la unidad política del poder.

Permanece la ausencia de representación.

Permanece la imposibilidad de que el poder legislativo ejerza un control político efectivo sobre el Ejecutivo.

Permanece la ausencia de representación política en el poder legislativo y permanece igualmente la falta de un origen independiente del poder ejecutivo. Desaparecen así las condiciones necesarias para la existencia de una verdadera separación de poderes.

La forma institucional cambia.

El principio político permanece.

La confusión entre Estado y Gobierno

En una República Constitucional, el Estado constituye el marco permanente dentro del cual actúan sucesivamente distintos gobiernos.

El Gobierno dirige la acción política.

El Estado garantiza la continuidad del orden constitucional.

Ambos forman parte de una misma realidad institucional.

No desempeñan la misma función.

La distinción entre ambos resulta esencial para preservar la Libertad Política.

Cuando el Gobierno deja de ocupar el poder, el Estado permanece.

Cuando cambia la mayoría política, el orden constitucional continúa vigente.

La permanencia del Estado impide que cada alternancia política altere el fundamento mismo de la organización común.

La identificación práctica

En el Estado de partidos esa distinción comienza a difuminarse.

La dirección de los partidos estatales organiza simultáneamente la acción del Gobierno y la mayoría parlamentaria.

La continuidad institucional del Estado permanece jurídicamente intacta.

La dirección política efectiva, sin embargo, se concentra en un mismo núcleo de decisión.

Desde la perspectiva del ciudadano, Gobierno y Estado comienzan a aparecer como una misma realidad.

La crítica dirigida al Gobierno suele percibirse como una crítica al propio Estado.

Y la defensa del Estado termina identificándose con frecuencia con la defensa del Gobierno que lo ocupa temporalmente.

No porque ambas instituciones sean idénticas.

Sino porque la unidad del poder reduce progresivamente la distancia política que debería separarlas.

La neutralidad del Estado

El Estado no pertenece al Gobierno.

Tampoco pertenece a los partidos estatales.

Su legitimidad procede del orden constitucional que organiza permanentemente la comunidad política.

Precisamente por ello, la alternancia política sólo resulta plenamente compatible con la Libertad Política cuando el Estado conserva una posición institucional distinta de quienes ejercen temporalmente el Gobierno.

Cuando esa distinción se debilita, el acceso al Gobierno comienza a percibirse como acceso al control del Estado.

La competencia entre partidos deja entonces de desarrollarse únicamente por la dirección política del Ejecutivo.

Se proyecta sobre el conjunto de las instituciones estatales.

La colonización institucional

La identificación práctica entre Estado y Gobierno produce una consecuencia adicional.

Las instituciones dejan de aparecer como órganos permanentes al servicio de la comunidad política.

Comienzan a percibirse como espacios cuya ocupación determina la capacidad efectiva de dirigir el conjunto del Estado.

Cada cambio de Gobierno adquiere así una dimensión que trasciende la simple alternancia política.

La sustitución de unos responsables públicos por otros se extiende progresivamente hacia instituciones cuya estabilidad debería permanecer al margen de las mayorías gubernamentales.

No constituye una desviación accidental.

Constituye la consecuencia natural de un sistema en el que la dirección política se concentra en un mismo centro de poder.

La función del poder judicial

El poder judicial no representa políticamente a la comunidad.

Tampoco gobierna.

Su función consiste en aplicar el Derecho con independencia respecto de los demás poderes del Estado.

Precisamente por ello, la Justicia no participa en la dirección política de la comunidad.

Garantiza que esa dirección permanezca sometida al orden constitucional.

La independencia judicial no constituye un privilegio de los jueces.

Constituye una garantía de la libertad de los ciudadanos frente al poder.

No protege a quienes juzgan.

Protege a quienes pueden ser juzgados.

La independencia como consecuencia

La independencia judicial no nace de una declaración constitucional.

Tampoco depende exclusivamente de la honestidad personal de los jueces.

Depende del lugar institucional que ocupa la Justicia dentro del Estado.

Cuando el órgano encargado de garantizar la independencia judicial permanece separado de la dirección política, los jueces pueden ejercer su función sin dependencia del Gobierno ni del poder legislativo.

Cuando esa separación desaparece, la independencia judicial deja de descansar sobre una garantía institucional.

Queda confiada únicamente a la integridad personal de quienes ejercen la jurisdicción.

La virtud sustituye entonces al diseño constitucional.

Y ninguna libertad puede descansar sobre la virtud.

La integración del poder judicial

En el Estado de partidos la integración alcanza también a la organización de la Justicia.

No porque cada resolución judicial responda a una decisión política.

Sería una afirmación incompatible con el rigor que exige este análisis.

La transformación afecta a un plano distinto.

Afecta al órgano mediante el cual se organiza institucionalmente el gobierno del poder judicial.

Cuando ese órgano depende de la misma dirección política que organiza los demás poderes del Estado, desaparece la posición institucional independiente que la Justicia necesita para cumplir plenamente su función.

El problema no reside en cada juez.

Reside en la estructura sobre la que descansa la independencia del conjunto.

El principio común

Llegados a este punto puede apreciarse un mismo principio en todos los poderes del Estado.

El poder legislativo deja de actuar mediante representación política.

El Ejecutivo deja de tener un origen electoral independiente.

La organización institucional de la Justicia deja de permanecer separada de la dirección política del Estado.

Las funciones continúan distribuidas.

El principio que organiza su actuación deja de ser la separación de poderes.

Pasa a ser la unidad política del Estado articulada mediante los partidos estatales.

El Estado y la Administración

El Estado no actúa directamente.

Desarrolla su actividad mediante una organización administrativa permanente.

La Administración constituye el instrumento a través del cual el poder ejecutivo hace efectivas las decisiones políticas.

Su función no consiste en representar a la comunidad política.

Tampoco en dirigir políticamente el Estado.

Su misión consiste en ejecutar con objetividad las decisiones adoptadas por quienes ejercen legítimamente el Gobierno.

Precisamente por ello, la Administración debe permanecer diferenciada tanto de la representación política como de la lucha entre las distintas opciones de gobierno.

La continuidad administrativa

Los gobiernos cambian.

La Administración permanece.

Su continuidad garantiza que la actividad ordinaria del Estado no dependa de cada alternancia política.

Los funcionarios no sirven al partido que gobierna.

Sirven al Estado.

Su deber de lealtad no se dirige hacia quienes ocupan temporalmente el Gobierno.

Se dirige al orden constitucional que hace posible la continuidad institucional de la comunidad política.

Cuando esa distinción se conserva, la alternancia política no altera el funcionamiento ordinario del Estado.

La Administración continúa prestando servicio con independencia del resultado de cada proceso electoral.

La extensión de la lógica partidaria

En el Estado de partidos la lógica de integración tiende a extenderse también sobre la Administración.

No porque desaparezca el deber jurídico de objetividad.

Sino porque el acceso a numerosos puestos de dirección administrativa comienza a depender de la misma estructura política que organiza el resto del Estado.

La frontera entre dirección política y administración permanente se vuelve menos nítida.

Las decisiones administrativas de mayor relevancia aparecen crecientemente vinculadas a la dirección de los partidos estatales.

La Administración conserva formalmente su estructura.

Su autonomía práctica resulta progresivamente condicionada por la lógica del sistema.

La neutralidad administrativa

La neutralidad administrativa no constituye un ideal ético.

Constituye una exigencia institucional.

Del mismo modo que la representación protege la independencia del poder legislativo.

Del mismo modo que la independencia de origen protege al poder ejecutivo.

Y del mismo modo que la independencia institucional protege a la Justicia.

La neutralidad protege la continuidad del Estado frente a la ocupación partidaria de su organización administrativa.

Cuando esa neutralidad desaparece, el Estado deja de presentarse ante los ciudadanos como una institución común.

Comienza a percibirse como una prolongación de quienes ejercen temporalmente el Gobierno.

PARTE III

CAPÍTULO XI

La necesidad de nuevas garantías

Todo orden constitucional necesita instituciones capaces de preservar el equilibrio entre las distintas funciones del Estado.

No basta con distribuir competencias.

Es necesario impedir que la lógica propia de un poder termine extendiéndose sobre los demás.

La Libertad Política no depende únicamente del modo en que nacen las instituciones.

Depende también de los mecanismos que aseguran su conservación.

Cuando esas garantías desaparecen, el equilibrio constitucional comienza a deteriorarse aunque las instituciones permanezcan formalmente intactas.

La conservación de la libertad exige, por ello, algo más que un diseño inicial correcto.

Exige instituciones cuya función específica consista en proteger permanentemente ese diseño.

Las garantías no gobiernan

Las instituciones encargadas de preservar el equilibrio constitucional no deben convertirse ellas mismas en nuevos centros de poder político.

Su misión no consiste en gobernar.

Tampoco en representar.

Ni en legislar.

Su función consiste exclusivamente en impedir que alguno de los poderes constitucionales invada el ámbito propio de los demás.

Las garantías constitucionales existen precisamente para limitar el poder.

No para ejercerlo.

Cuando una institución creada para garantizar el equilibrio político comienza a participar directamente en la dirección del Estado, deja de cumplir la función para la que fue concebida.

El principio de especialización

Cada órgano del Estado existe para desempeñar una función determinada.

La representación corresponde al poder legislativo.

La dirección política corresponde al Ejecutivo.

La aplicación del Derecho corresponde a la potestad jurisdiccional.

La Administración ejecuta con neutralidad las decisiones del Gobierno.

La conservación del equilibrio constitucional exige, a su vez, órganos cuya función específica consista en garantizar que cada institución permanezca dentro de su propio ámbito.

La estabilidad del orden político no depende únicamente de la virtud de quienes ejercen el poder.

Depende de que las instituciones impidan estructuralmente la concentración de funciones incompatibles.

Del equilibrio a la garantía

Hasta ahora hemos analizado cómo desaparece progresivamente la separación de poderes cuando todos los órganos del Estado terminan organizándose bajo una misma dirección política.

Corresponde ahora recorrer el camino inverso.

No para diseñar un Estado ideal.

Sino para comprender qué instituciones resultan necesarias cuando el propósito consiste en conservar de manera estable la Libertad Política.

Desde esta perspectiva deben entenderse las instituciones propuestas por la Teoría Pura de la República Constitucional.

No constituyen una innovación destinada a complicar la organización del Estado.

Constituyen garantías concebidas para preservar los principios cuya necesidad ha ido apareciendo a lo largo de todo este recorrido.

El problema de la continuidad del Ejecutivo

La elección directa del Presidente de la República garantiza la independencia de origen del poder ejecutivo respecto del poder legislativo.

Sin embargo, la independencia de origen no resuelve por sí sola todas las exigencias del gobierno.

La dirección política del Estado requiere continuidad.

Requiere coordinación.

Requiere una organización capaz de asegurar que la acción del Ejecutivo permanezca estable durante el ejercicio del mandato recibido.

Al mismo tiempo, esa organización no puede convertirse en un poder distinto del propio Ejecutivo.

Su función consiste únicamente en hacer posible el ejercicio ordenado del gobierno.

Gobernar no significa administrar

El Presidente de la República dirige políticamente el Estado.

La Administración ejecuta con objetividad las decisiones adoptadas por el Gobierno.

Entre ambos planos existe una diferencia esencial.

Gobernar no consiste en realizar directamente la actividad administrativa.

Consiste en fijar la dirección política dentro de la cual la Administración desarrolla posteriormente su función.

Confundir ambas tareas conduce inevitablemente a la burocratización del Gobierno o a la politización de la Administración.

La República Constitucional exige mantener claramente diferenciados ambos ámbitos.

La necesidad de una organización propia

El Ejecutivo necesita disponer de órganos propios para preparar, coordinar y ejecutar la dirección política del Gobierno.

Esos órganos no representan a la comunidad política.

Tampoco sustituyen la autoridad del Presidente de la República.

Actúan bajo su responsabilidad y al servicio exclusivo de la función ejecutiva.

Su legitimidad deriva íntegramente del mandato recibido por el Presidente mediante elección directa.

No constituyen un poder autónomo.

Constituyen la organización necesaria para que el poder ejecutivo pueda ejercer eficazmente las funciones que le corresponden.

El Consejo de Gobierno

Desde esta perspectiva debe entenderse el Consejo de Gobierno.

No constituye un órgano destinado a compartir la dirección política del Ejecutivo.

Constituye el instrumento mediante el cual el Presidente de la República organiza el ejercicio del gobierno.

Su función consiste en asegurar la unidad de acción del Ejecutivo.

Coordinar la actividad gubernamental.

Y garantizar la continuidad de la dirección política durante todo el mandato presidencial.

Su existencia no limita la autoridad del Presidente.

La hace operativa dentro de una organización estable.

Gobierno y partido

En el Estado de partidos, la dirección del Gobierno y la dirección de los partidos estatales terminan formando una misma realidad política.

La organización partidaria proporciona el acceso al Gobierno.

Y el ejercicio del Gobierno fortalece, a su vez, la posición de la organización partidaria.

Ambas estructuras se alimentan mutuamente.

En una República Constitucional esa identificación desaparece.

El Presidente de la República no gobierna en nombre de un partido.

Gobierna en virtud del mandato político recibido directamente de la Nación.

Su legitimidad no depende de la disciplina interna de una organización partidaria.

Depende exclusivamente del resultado de la elección presidencial.

El Consejo de Gobierno y la dirección política

Precisamente por ello, el Consejo de Gobierno no constituye la dirección de un partido trasladada al Estado.

Constituye la organización interna mediante la cual el Presidente ejerce las funciones propias del poder ejecutivo.

Su autoridad nace del Presidente.

Y la autoridad del Presidente nace exclusivamente de la elección directa.

Toda la cadena de legitimidad permanece así dentro del propio poder ejecutivo.

No necesita apoyarse en estructuras políticas ajenas al Estado.

La elección directa no sólo proporciona al Ejecutivo una legitimidad política propia. Garantiza además que pueda conservarla durante el ejercicio de su función sin depender políticamente de la confianza del poder legislativo. La estabilidad del Gobierno deja así de apoyarse en las mayorías parlamentarias para descansar directamente sobre la legitimidad recibida de la Nación. Sólo sobre esa independencia resulta posible una verdadera separación entre el poder legislativo y el Ejecutivo.

La responsabilidad del Gobierno

La dirección política exige responsabilidad.

Quien recibe directamente el mandato de gobernar debe responder también directamente del ejercicio de ese mandato.

La organización del Ejecutivo no puede diluir esa responsabilidad.

Debe hacerla visible.

Cada decisión gubernamental encuentra finalmente su fundamento en la autoridad política del Presidente de la República.

El Consejo de Gobierno coordina.

Asesora.

Organiza.

Pero no sustituye nunca la responsabilidad política del titular del poder ejecutivo.

En una República Constitucional no gobiernan los órganos.

Gobiernan quienes han recibido directamente el mandato para hacerlo.

La unidad del Ejecutivo

La unidad del poder ejecutivo no nace de la disciplina partidaria.

Nace de la legitimidad común que reciben todos sus órganos a través del Presidente de la República.

Por ello, el Consejo de Gobierno no necesita imponer una disciplina semejante a la existente en los partidos estatales.

Su cohesión deriva de un principio distinto.

Todos sus miembros colaboran en el ejercicio de un mismo mandato político previamente conferido por la Nación.

La unidad del Ejecutivo deja así de depender de una organización exterior al Estado.

Pasa a descansar íntegramente sobre la legitimidad constitucional del propio poder ejecutivo.

La garantía de la Justicia

La independencia judicial no puede quedar confiada a la voluntad de quienes ejercen el poder.

Tampoco a la integridad personal de quienes desempeñan funciones jurisdiccionales.

Debe descansar sobre una organización institucional capaz de preservar permanentemente la autonomía de la Justicia respecto de toda dirección política.

Las instituciones existen precisamente para garantizar aquello que no puede confiarse a las personas.

La independencia judicial constituye uno de esos bienes.

La organización de la potestad jurisdiccional

La Justicia necesita una organización propia.

No para participar en la dirección política del Estado.

Sino para proteger el ejercicio independiente de la función jurisdiccional.

Desde esta perspectiva debe entenderse el Consejo de Justicia.

No constituye un nuevo poder.

Tampoco una instancia superior a los tribunales.

Constituye el órgano encargado de garantizar que la organización de la Justicia permanezca separada de los poderes políticos del Estado.

Su función no consiste en juzgar.

Consiste en preservar las condiciones institucionales que permiten juzgar con independencia.

La organización de la Justicia protege así la independencia de la jurisdicción frente a cualquier forma de dirección política.

Poder y potestad

Comprendida la necesidad de que la organización de la Justicia permanezca protegida frente a toda dirección política mediante el ejercicio autónomo de la potestad de régimen, resulta posible entender una distinción más profunda: la diferencia entre poder político y potestad jurisdiccional.

La representación produce voluntad política.

El Ejecutivo dirige políticamente la acción del Estado.

La Justicia desarrolla una función distinta.

No crea dirección política.

No representa.

No gobierna.

Aplica el Derecho a los casos concretos que le son sometidos.

Por ello, la tradición constitucional ha distinguido frecuentemente entre los poderes políticos del Estado y la potestad jurisdiccional.

La diferencia no disminuye la importancia de la Justicia.

Al contrario.

La sitúa precisamente en el lugar constitucional que le corresponde.

Su autoridad no nace de la dirección política.

Nace de la independencia con la que aplica el Derecho.

Precisamente porque la jurisdicción no participa en la dirección política del Estado, su organización constitucional responde a principios distintos de los que rigen el poder legislativo y el Ejecutivo.

La representación política, la elección directa del Ejecutivo y la autonomía de la potestad jurisdiccional no constituyen soluciones alternativas para una misma función, sino respuestas diferentes a funciones constitucionales diferentes.

Sólo la adecuada articulación de todas ellas permite completar la arquitectura de la Libertad Política.

La organización de la potestad jurisdiccional

La independencia judicial no depende únicamente de la imparcialidad con la que cada juez resuelve los asuntos sometidos a su conocimiento.

Depende también de quién ejerce la potestad de régimen de toda la organización judicial.

Mientras la potestad de oficio corresponde a cada juez en el ejercicio de la función jurisdiccional, la potestad de régimen comprende el gobierno de la organización judicial: el ingreso en la carrera, los ascensos, los destinos, la inspección, la composición de los órganos jurisdiccionales y la administración de los recursos necesarios para el funcionamiento de la Justicia.

La independencia judicial sólo puede conservarse cuando ambas potestades permanecen protegidas frente a la dirección política del Estado.

Quien controla la potestad de régimen posee el medio más eficaz para condicionar indirectamente la independencia de la jurisdicción.

No necesita intervenir en las resoluciones judiciales.

Basta con controlar la organización de quienes deben dictarlas.

Por ello, el modo de designar el órgano encargado de ejercer esa potestad constituye la verdadera piedra angular de la independencia judicial.

La solución no consiste en atribuir esa organización al Gobierno ni al poder legislativo.

Tampoco en crear un órgano políticamente dependiente encargado de administrar la Justicia.

La organización de la potestad jurisdiccional debe responder a la naturaleza de la función que protege.

Por ello corresponde a la propia organización judicial elegir democráticamente el órgano encargado de ejercer la potestad de régimen.

No se trata de reconocer un privilegio corporativo.

Se trata de impedir que la organización de la Justicia quede sometida a la dirección política de otros poderes del Estado.

El Consejo de Justicia no participa en la función jurisdiccional.

Tampoco representa políticamente a la Nación.

Su misión consiste exclusivamente en preservar la autonomía organizativa de la Justicia.

Gracias a ello, la potestad de oficio puede ejercerse con la independencia que exige la Libertad Política.

CAPÍTULO XII

La arquitectura completa

Llegados a este punto puede contemplarse la arquitectura constitucional como un conjunto.

Hasta ahora hemos considerado separadamente la representación política, la dirección del Gobierno y la potestad jurisdiccional.

Sólo contempladas conjuntamente permiten comprender el verdadero sentido de la arquitectura constitucional.

Cada una desempeña una función distinta.

Cada una recibe una legitimidad distinta.

Cada una necesita una organización distinta.

Y cada una incorpora una garantía institucional destinada exclusivamente a preservar la lealtad a la misión que justifica su existencia.

Del mismo modo que el Consejo de Gobierno garantiza la organización propia del Ejecutivo y el Consejo de Justicia preserva la autonomía de la potestad jurisdiccional mediante el ejercicio independiente de la potestad de régimen, el Consejo de Legislación garantiza que la representación política pueda transformarse en ley sin confundirse con la técnica legislativa.

Cada institución responde a una necesidad distinta.

Todas persiguen un mismo fin.

Impedir que cualquier función constitucional invada el ámbito propio de las demás y que la concentración sustituya nuevamente a la separación de poderes sobre la que descansa la Libertad Política.

La República Constitucional no se construye acumulando órganos.

Se construye garantizando que cada función del Estado permanezca dentro de sus propios límites.

La estabilidad de la Libertad

La Libertad Política no se conserva por la mera existencia de una Constitución.

Tampoco por la permanencia de unas determinadas personas en el poder.

Se conserva mientras las instituciones continúan reproduciendo el principio político del que nacieron.

La estabilidad constitucional no consiste en la inmovilidad de las instituciones.

Consiste en la permanencia de los principios que organizan su funcionamiento.

Las leyes pueden modificarse.

Los gobiernos pueden cambiar.

Las mayorías pueden alternarse.

La Libertad Política permanece mientras ninguna de esas transformaciones altere la representación, la separación de poderes y la independencia de las instituciones llamadas a garantizarlas.

La verdadera defensa de la Constitución

Con frecuencia se identifica la defensa de la Constitución con la conservación literal de su texto.

Sin embargo, un texto constitucional sólo conserva su significado mientras las instituciones continúan realizando las funciones para las que fue concebido.

La mejor defensa de una Constitución no consiste en impedir toda reforma.

Consiste en impedir que desaparezcan los principios que hacen posible la Libertad Política.

Una Constitución puede modificarse sin perder su naturaleza.

También puede permanecer inalterada mientras su espíritu desaparece lentamente de la vida institucional.

La fidelidad al texto nunca sustituye a la lealtad hacia los principios constitucionales.

La degeneración siempre es posible

Ninguna organización política elimina definitivamente el riesgo de degeneración.

Toda institución puede deformarse con el paso del tiempo.

Toda generación puede olvidar el significado de las garantías que recibió.

Precisamente por ello, la República Constitucional no descansa sobre la confianza en la virtud de quienes la administran.

Descansa sobre instituciones diseñadas para limitar el poder incluso cuando esa virtud falta.

La Libertad Política nunca constituye una conquista definitiva.

Exige vigilancia permanente.

No para alterar continuamente el orden constitucional.

Sino para conservar vivos los principios que hicieron posible su nacimiento.

La responsabilidad de cada generación

Cada generación recibe un orden político que no ha creado.

Puede administrarlo.

Puede transformarlo conforme a los procedimientos previstos por la Constitución.

Puede incluso perderlo.

Lo que no puede hacer es conservar la Libertad Política mediante la simple inercia.

La libertad exige comprensión.

Exige lealtad.

Y exige instituciones capaces de resistir la tendencia permanente del poder a concentrarse.

La conservación de la República Constitucional constituye, por ello, una responsabilidad política que nunca concluye.

Las instituciones y la libertad

Ninguna institución produce por sí misma la Libertad Política.

Las instituciones no crean la comunidad política.

No crean la voluntad constituyente.

Su función comienza allí donde la Libertad Constituyente ha realizado ya su obra.

Las instituciones organizan.

Distribuyen funciones.

Establecen garantías.

Limitan el poder.

Pero no pueden sustituir jamás el acto originario de libertad del que reciben toda su legitimidad.

Cuando olvidan ese origen, dejan de servir a la libertad para comenzar a servirse de ella.

El error permanente

Toda organización política tiende con el paso del tiempo a identificar la permanencia de sus instituciones con la permanencia de la libertad.

Ese constituye uno de los errores más frecuentes de la historia constitucional.

Las instituciones no son un fin.

Son instrumentos.

La Libertad Política no existe para conservar las instituciones.

Las instituciones existen para conservar la Libertad Política.

Cuando esa relación se invierte, el orden constitucional comienza lentamente a perder su significado.

Las instituciones permanecen.

La libertad que debían proteger empieza a desaparecer.

La verdadera herencia

Cada generación recibe instituciones construidas por quienes la precedieron.

Lo verdaderamente valioso, sin embargo, no consiste en conservar intactas esas instituciones.

Consiste en comprender el principio que hizo necesaria su existencia.

Sólo quien comprende ese principio puede reformarlas cuando resulte necesario sin destruir aquello que estaban destinadas a proteger.

La tradición política no consiste en repetir soluciones.

Consiste en transmitir los principios que permiten encontrarlas de nuevo cuando las circunstancias cambian.

El final y el comienzo

Este recorrido comenzó con una pregunta sencilla.

¿Por qué una sociedad dotada de derechos y libertades puede carecer, sin embargo, de Libertad Política?

La respuesta ha conducido desde la comunidad política hasta la Libertad Constituyente.

Desde la Libertad Constituyente hasta la representación.

Desde la representación hasta la separación de poderes.

Y desde la separación de poderes hasta las instituciones necesarias para conservarla.

Ese recorrido concluye aquí.

La tarea que permanece abierta pertenece ya a otro plano.

Comprender cómo una sociedad llega a conquistar esa Libertad Política.

Las instituciones pueden conservarla.

Nunca pueden conquistarla por sí mismas.

Esa tarea corresponde siempre a una minoría consciente capaz de transformar una verdad comprendida por pocos en una convicción compartida por la comunidad política.

El límite de las instituciones

Todo cuanto se ha expuesto hasta ahora permite comprender cómo puede organizarse y conservarse la Libertad Política.

Existe, sin embargo, una cuestión que permanece necesariamente fuera del alcance de las instituciones.

Ninguna Constitución puede crear por sí misma la voluntad de ser libre.

Ninguna organización política puede despertar en una comunidad la conciencia de una libertad que todavía no desea.

Las instituciones sólo pueden comenzar su obra cuando la comunidad política ha decidido previamente conquistar esa libertad.

Antes de ese momento, ninguna arquitectura constitucional resulta suficiente.

El origen de toda transformación

Los grandes cambios políticos nunca comienzan en las instituciones.

Comienzan en la conciencia.

Antes de modificarse las leyes, cambia la comprensión que una comunidad posee de sí misma y del orden político bajo el que vive.

Toda transformación institucional duradera ha sido precedida por una transformación intelectual.

Primero cambia la manera de comprender la realidad.

Después cambia la propia realidad política.

La historia constitucional confirma repetidamente ese mismo recorrido.

Las instituciones constituyen siempre el resultado visible de una conciencia política que ya había comenzado a transformarse.

La fuerza de las ideas

El poder puede imponer obediencia.

No puede imponer comprensión.

Puede controlar las instituciones.

Puede condicionar los incentivos sociales.

Puede incluso modificar el lenguaje político.

Lo que nunca puede hacer de manera permanente es impedir que una verdad política, una vez comprendida, termine abriéndose camino.

Las grandes transformaciones históricas rara vez comenzaron siendo mayoritarias.

Comenzaron siendo comprendidas por muy pocos.

Una cuestión abierta

La organización constitucional puede explicar cómo conservar la Libertad Política.

No puede explicar por qué una sociedad decide conquistarla.

Esa decisión pertenece a otro ámbito.

No nace de las instituciones.

Las precede.

Corresponde ya al estudio de la conciencia política, de la formación de las minorías capaces de comprender su tiempo y de transmitir esa comprensión al resto de la comunidad.

Sólo entonces la Libertad Constituyente puede dejar de ser una posibilidad teórica para convertirse en una realidad histórica.

Comprender antes de actuar

Toda acción política nace de una determinada comprensión de la realidad.

Quien interpreta erróneamente la naturaleza de un problema terminará proponiendo soluciones incapaces de resolverlo.

Por ello, la primera responsabilidad política no consiste en actuar.

Consiste en comprender.

La claridad intelectual no constituye un lujo reservado a los estudiosos.

Constituye la condición previa de toda transformación política duradera.

Actuar sin comprender conduce con frecuencia a fortalecer aquello mismo que se pretendía combatir.

Nombrar correctamente las cosas

Una comunidad comienza a recuperar su libertad cuando aprende nuevamente a nombrar con precisión la realidad política en la que vive.

Mientras las palabras permanezcan confundidas, también lo permanecerán las ideas.

Y mientras las ideas permanezcan confusas, la acción política difícilmente podrá dirigirse hacia la causa verdadera de los problemas.

Por ello, recuperar el significado de conceptos como representación, separación de poderes, Libertad Constituyente o República Constitucional no constituye un ejercicio académico.

Constituye el primer paso para que una comunidad pueda reconocerse nuevamente como sujeto de su propio destino político.

La libertad como tarea

La Libertad Política no constituye un patrimonio definitivamente adquirido.

Cada generación debe comprender nuevamente su significado.

Debe distinguir entre la apariencia institucional y la realidad política.

Debe aprender a reconocer cuándo las instituciones conservan todavía el principio que les dio origen y cuándo únicamente permanecen sus formas exteriores.

Ninguna generación recibe la libertad terminada.

Cada generación recibe únicamente la posibilidad de comprenderla, conservarla o perderla.

Una invitación al lector

Este libro no pretende ofrecer respuestas para todas las cuestiones políticas de nuestro tiempo.

Su propósito ha sido mucho más limitado.

Mostrar que la Libertad Política posee una arquitectura propia.

Que esa arquitectura puede conocerse.

Y que sólo a partir de ese conocimiento resulta posible juzgar con rigor cualquier régimen político.

Todo lo demás pertenece ya al juicio libre del lector.

Porque la libertad comienza precisamente allí donde termina la obediencia intelectual.

EPÍLOGO

La libertad y la verdad

Toda libertad comienza por un acto de comprensión.

Ninguna comunidad puede conquistar una libertad cuya existencia ignora.

Ningún pueblo puede organizar políticamente aquello que todavía no sabe nombrar.

La verdad política no crea por sí sola la libertad.

Pero ninguna libertad puede construirse sobre la confusión.

Por ello, la primera conquista de toda comunidad política consiste siempre en comprender la realidad en la que vive.

Sólo entonces puede comenzar la transformación de sus instituciones.

El compromiso de la palabra

Las palabras no modifican por sí mismas el curso de la historia.

Sin embargo, toda transformación política comienza cuando una comunidad deja de aceptar como verdaderas las palabras que hasta entonces habían organizado su comprensión del poder.

Nombrar correctamente la realidad constituye el primer acto de libertad intelectual.

Y toda libertad política comienza previamente como una libertad del pensamiento.

La palabra sólo adquiere auténtico valor cuando quien la pronuncia acepta también las consecuencias de aquello que afirma.

Sin ese compromiso, el lenguaje termina convirtiéndose en un instrumento más del poder.

La responsabilidad de comprender

La libertad no puede transmitirse como una herencia.

Cada generación debe conquistar nuevamente la comprensión que permite conservarla.

Ninguna institución puede sustituir ese esfuerzo.

Ninguna Constitución puede realizarlo en su lugar.

Toda arquitectura política depende finalmente de ciudadanos capaces de reconocer el valor de aquello que las instituciones están llamadas a proteger.

Cuando esa comprensión desaparece, las instituciones continúan existiendo durante algún tiempo.

Pero su significado comienza lentamente a vaciarse.

Una obra siempre inacabada

La Libertad Política no constituye un estado definitivo.

Constituye una tarea permanente.

Cada generación recibe el deber de conservar aquello que otras hicieron posible.

Y recibe también la responsabilidad de transmitirlo a quienes vendrán después.

Ese esfuerzo nunca concluye.

Porque la tendencia del poder a concentrarse tampoco concluye nunca.

La historia política no termina con la conquista de la libertad.

Comienza verdaderamente en ese instante.

La pregunta que permanece

Este libro termina aquí.

La cuestión que le dio origen permanece abierta.

Si las instituciones no pueden conquistar por sí mismas la Libertad Política...

¿quién puede hacerlo?

La respuesta ya no pertenece a estas páginas.

Pertenece a quienes decidan asumir la responsabilidad de comprender antes de actuar.

¿Es verdaderamente libre una sociedad por el simple hecho de votar o disfrutar de una declaración de derechos civiles? La teoría política contemporánea suele responder de manera afirmativa, confundiendo la mera legalidad de los procedimientos institucionales con la auténtica legitimidad democrática. Este libro demuestra el error de esa premisa y desmonta los mitos sobre los que se sostienen los regímenes de partidos actuales.

A través de un análisis estructural, la presente obra define los conceptos fundamentales del orden político: la libertad constituyente de la comunidad como principio exterior y único origen del poder legítimo, la representación política como mediación indispensable entre la sociedad y el Estado, y la separación de funciones como la arquitectura necesaria para que ningún órgano pueda apropiarse del fundamento que le dio vida.

Tras exponer este modelo, el texto describe su antítesis: el advenimiento del Estado de partidos y la inversión del orden constitucional. Con el proceso de la Transición española y la Constitución de 1978 como casos prácticos, se ilustra cómo un régimen nacido desde las entrañas del propio poder constituido priva a la comunidad de su facultad fundacional, absorbe a la sociedad civil y sustituye la responsabilidad representativa por la disciplina partidista.

Lejos de detenerse en la crítica o el pesimismo histórico, la obra deriva en su tramo final hacia las soluciones institucionales que se desprenden como consecuencia lógica de todo el desarrollo previo. Mediante el diseño de órganos técnicos especializados encargados de blindar la independencia de la Justicia y del Gobierno, el texto ofrece el plano necesario para la edificación y preservación estable de una República Constitucional.

Una invitación a recuperar la precisión de las palabras y a despertar la conciencia colectiva; porque la verdadera transformación política no comienza en las leyes del Estado, sino en la libertad intelectual del pensamiento.